Office of the Commissioner of Official Languages
Commissariat aux langues officielles

Doorway to the world

Linguistic duality in Canada's international relations

To reach the Office of the Commissioner of Official Languages, dial toll-free 1 877 996-6368.
www.ocol-clo.gc.ca

© Department of Public Works and Government Services Canada 2004
Cat. No.: SF31-72/2004
ISBN: 0-662-68548-2
OCOL-CLO IE001-11-2004

Errors or omissions found subsequent to printing the official publication have been corrected in the online version. To see the list, please consult the HTML version.

EXECUTIVE SUMMARY

Canada's bilingual identity

Linguistic duality is a defining characteristic of Canada's international identity. We are widely known as a bilingual country with large English-speaking and French-speaking populations. Our linguistic duality gives meaningful expression to Canada's commitment to pluralism and human rights.

Linguistic duality's contribution to Canadian interests abroad

Promoting Canada's linguistic duality abroad is important for both historical and practical reasons. Canada has long attracted immigrants of various cultures from all parts of the world. We owe our reputation of welcoming diversity in large part to the way we have supported and managed our linguistic differences.

Linguistic duality also gives Canada a marked advantage in the global competition of national interests. In a world where recognition and familiarity are important marketing tools, Canada's bilingual brand gives us that extra edge when it comes to selling our products and services. It stands to reason that this is especially true for countries and populations sharing either or both of our official languages.

Questions about linguistic duality's integration in international policy

As stated in the federal government's October 2004 Speech from the Throne, Canada's domestic and international policies "must work in concert." However, previous interventions by this Office raised concerns about linguistic duality's place in international policy issues.

Our studies on immigration revealed that little was being done to connect the flow of immigrants with the interests of our linguistic communities. At the same time, our studies concerning the Internet identified untapped potential within our international policy to promote linguistic diversity on the Web.

In addition, questions were raised about the image being presented of Canada's Francophone and Anglophone communities at international gatherings and conferences.

A broader study

A broader examination of linguistic duality's integration in Canada's international relations was needed to identify overall strengths and weaknesses. This study therefore considers Canada's bilingual identity in the federal government's international policy and important programs and activities.

Our findings are based on 150 interviews conducted in November and December 2003. As it is the lead department for Canada's international relations, most interviews were with officials at the Department of Foreign Affairs and International Trade.[1] We also met with officials at Canadian Heritage and Industry Canada, given the important roles of these departments in promoting Canada's cultural and economic interests internationally.

Outside Canada, we interviewed staff at our embassies in Paris, Madrid, Brussels, Berlin, Prague, Budapest, Washington, Mexico City and Santiago, Chile, as well as at Canada's consulates general in New York and Chicago and at our permanent mission to the Organization of American States. In addition, a member of our study team participated in the federal government's December 2003 trade mission to Chile.

Some positive findings

Much has been done to build upon Canada's bilingual identity. The federal government is working within international organizations such as UNESCO to support cultural diversity. Canada's prominent role in La Francophonie helps to embed linguistic duality in the worldview of Canada. In addition, certain funding programs such as the Public Diplomacy Program and the Canadian Studies Program encourage a proactive approach to Canada's linguistic duality in cultural promotion while favouring the pan-Canadian character of our linguistic communities.

Weak links and missed opportunities

Linguistic duality's integration in policies, programs and activities in this sector of government operations is nonetheless far from complete. Key issues include the following:

- large gaps between departmental programs promoting linguistic duality and their application by certain diplomatic missions;

1. The Department of Foreign Affairs and International Trade was divided into two departments at the end of our study: Foreign Affairs Canada and International Trade Canada. For the purposes of this report, all observations refer to the structure in place at the time of the study whereas the recommendations reflect the new structure.

- linguistic duality's absence in Foreign Affairs Canada's strategic plans and priorities, other than as a human resource issue;

- a tendency to dismiss linguistic duality's contribution to Canada's important relationship with the United States;

- inadequate integration within diplomatic missions of cultural promotion with trade promotion, which means that linguistic duality's value to Canada's economic development is not being fully realized;

- support within Canada's Anglophone population for La Francophonie is underdeveloped; and

- inadequate guidance, resources and monitoring in the relationship between headquarters and Canada's diplomatic missions adversely affect linguistic duality's most basic ingredient: service and information availability in both official languages.

The challenge and solution lie in Canada's international policy

Linguistic duality's incomplete status in Canada's international affairs can be traced to its limited recognition in Canada's current international policy. The policy places Canadian values and culture among the central pillars, or objectives, in our relationship with the rest of the world. However, left unsaid is linguistic duality's connection to these values and to our cultural diversity, as well as that duality's relevance to other international policy objectives. The result is unclear policy direction and commitment.

The priorities, objectives and orientations that have guided Canada's international relations since 1995 are up for renewal, retooling or replacement. In the October 2004 Speech from the Throne, the federal government confirmed the forthcoming release of "a comprehensive International Policy Statement."

Our report calls upon the government to ensure that projection of Canada's linguistic duality is recognized as a government priority and is effectively integrated in all other priorities in the new international policy statement. The report includes 24 other recommendations for improvements and new ways of doing things in programs and activities that would reinforce our bilingual identity abroad.

The policy review presents a rare opportunity to set the tone for Canada's relations with the rest of the world for years to come. It is in Canada's best interests that linguistic duality be firmly entrenched in the new tone. To fail to do so would mean continuing inefficiencies in our international relations and uncertainty in our national identity, thereby undermining the promotion of Canadian interests around the world.

Government response

The Government of Canada responded positively to the report and supported most of the recommendations. The Commissioner expresses her appreciation for the constructive comments provided and for the excellent cooperation of all departments concerned during the study. The report includes in bold type the federal government's main comments on each recommendation. Additional comments by the Commissioner follow in italics. The complete text of the federal government's response to the preliminary version of the study report can be found in the Appendix.[2]

2. In taking into account the Government of Canada's response, the Office of the Commissioner of Official Languages has revised or deleted some of the recommendations contained in the preliminary report.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 2

I LINGUISTIC DUALITY IN INTERNATIONAL POLICY 4
1. THREE PILLARS 4
2. PUBLIC CONSULTATION 6

II LINGUISTIC DUALITY IN KEY PROGRAMS AND INITIATIVES 8
1. PUBLIC DIPLOMACY PROGRAM 8
2. CANADIAN STUDIES PROGRAM 10
3. CULTURAL DIVERSITY AGENDA 12
4. LA FRANCOPHONIE 15
a. Francophonie Promotion Fund 15
b. TV5 17
c. Canadian participation in Francophonie institutions 18
5. REGIONAL MULTINATIONAL ORGANIZATIONS 20
a. Organization of American States 21
b. Asia-Pacific Economic Cooperation 22
6. TRADE MISSIONS 24

III LINGUISTIC DUALITY IN MISSION ACTIVITIES 28
1. CULTURE AND SOCIETY 28
2. ACADEMIC RELATIONS 31
3. TRADE AND INVESTMENT 32

IV LINGUISTIC DUALITY ON THE FRONT LINE: LANGUAGE OF SERVICE ISSUES 36
1. CONSULAR SERVICES 36
2. PUBLICATIONS 37
3. SECURITY SERVICES 39

V INTERNAL SUPPORT FOR LINGUISTIC DUALITY 41
1. LANGUAGE REQUIREMENTS, TESTING, TRAINING 41
2. PROFESSIONAL DEVELOPMENT 44
3. OFFICIAL LANGUAGES CHAMPIONS 45
4. AUDIT AND EVALUATION 47

CONCLUSION: INTERNATIONAL POLICY REVISITED 48

LIST OF RECOMMENDATIONS 51

APPENDIX
GOVERNMENT RESPONSE TO THE PRELIMINARY REPORT 54

INTRODUCTION

Promoting linguistic duality[3] is important to Canada's international relations for both historical and practical reasons. Canada is widely recognized as a society of diverse ethnic and cultural groups. We owe our reputation for effectively accommodating cultural differences in large part to the way we have managed our linguistic differences. Canada would be seen in an entirely different and perhaps less flattering light if it were a unilingual country.

From a more practical perspective, our linguistic duality gives Canada a definite advantage in competing for international attention and markets. It does this by distinguishing Canada from other countries and by facilitating direct access to countries and populations sharing either or both of our official languages.

This office therefore became increasingly concerned after a series of interventions in recent years raised questions about the integration of linguistic duality in Canada's international relations. Studies on immigration issues revealed a need to connect the interests of our linguistic communities and the flow of immigrants to our country. Our Internet studies identified untapped potential in our international policy to promote linguistic diversity on the Web.

Less formal interventions were based on concerns that the federal government, in the global competition for attention, was not sufficiently promoting the Canadian model of social harmony, founded on our linguistic duality and our diversity, as a distinguishing feature of our country. Authorities generally responded positively to this office's findings and recommendations, but many aspects of Canada's international relations had yet to be covered.

This study was launched in late 2003 to complete the picture, insofar as resources and time permitted. International relations are complex and dynamic. To complicate matters further, the study saw a change of government and a departmental reorganization before it was completed. Government officials helped us ensure that we covered key sectors and operations. From there we identified programs and activities particularly relevant to the issue at hand.

Our study took place in the midst of a major departmental review of Canada's international policy. The priorities, objectives and orientations that have guided Canada's foreign relations since 1995 are up for renewal, retooling or replacement. Before the Government of Canada finalizes plans for a new policy statement, this study assessed the federal government's effectiveness in integrating linguistic duality so far and recommends ways of doing it better.

The observations are based on approximately 150 interviews with officials in three government departments that have played major roles in Canada's international relations: the Department of

3. "Linguistic duality" refers to the national character of Canada's English and French language communities, their constitutional status and their legal recognition.

Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), Canadian Heritage and Industry Canada. Given DFAIT's lead role in Canada's international relations, most interviews were with officials of that department. Interviewees included senior headquarters officials and staff at Canada's embassies in Paris, Madrid, Brussels, Berlin, Prague, Budapest, Washington, Mexico City and Santiago, Chile, as well as at its consulates general in New York and Chicago, and at the permanent mission to the Organization of American States (OAS). In addition, a member of our study team participated in the federal government's December 2003 trade mission to Chile.

This office acknowledges and appreciates the excellent cooperation received from each department's officials and at each mission we visited.

Our observations are grouped below into five chapters. Chapter One covers the policy dimension, taking into account public consultations during the policy review exercise. Chapters Two and Three take stock, respectively, of linguistic duality's status in key programs and in the role of diplomatic missions in policy and program implementation. Chapter Four is devoted to the basics of linguistic duality, namely, the language-of-service issues raised during our mission visits, and Chapter Five identifies a number of internal programs important for supporting linguistic duality operationally. The Conclusion brings us back to the key issue of international policy in light of the study's main observations.

LINGUISTIC DUALITY
IN INTERNATIONAL POLICY

This report begins, and ends, with an examination of linguistic duality's integration in Canada's international policy. In this section, we consider the government policy in place at the time of our study, focussing first on the policy's objectives and their relationship to Canada's linguistic character. We then review the results of the government's public consultation exercise, *A Dialogue on Foreign Policy*, which launched the policy review in early 2003. In the report's conclusion, we look back at our observations to offer the government direction as it completes the review process.

1. Three pillars

The federal government's previous foreign policy review resulted in the establishment of three central objectives, or "pillars," that have guided Canada's international relations. The 1995 Government of Canada statement, *Canada and the World*, describes the three pillars as follows:

- **promoting prosperity and employment** by advancing Canada's international trade and economic interests abroad, by maintaining market access for Canadian goods and services, by attracting foreign investment and by promoting tourism to Canada;

- **protecting our security within a stable global framework** by using diplomacy to protect against military threats, international instability, environmental degradation, natural resource depletion, international crime, uncontrolled migration and the spread of pandemic diseases; and

- **projecting Canadian values and culture to the world** by promoting universal respect for human rights, the development of participatory government and stable institutions, the rule of law, sustainable development, the celebration of Canadian culture and the promotion of Canadian cultural and educational industries abroad.

Canada's linguistic duality, or "bilingualism" as it was more narrowly referred to at the time, is most closely associated with the cultural component of the third pillar. Bilingualism is identified as one of the distinguishing features of our culture, along with Canada's multiculturalism and our Aboriginal roots.

Despite linguistic duality's constitutional status, Canada's international policy fails to recognize it as a national value in itself or its relevance to the other key objectives. One has to read linguistic duality into the policy's recognition that cultural and economic objectives are interrelated and that security and global stability are reinforced by our values. Unmentioned are the linguistic character of many of our cultural industries, which contribute to our economic development, and the lessons to be drawn around the world from Canada's experience in managing social differences.[4]

---

4. The important contribution of language management to regional if not global stability was exemplified most recently in Afghanistan's new constitution, the adoption of which was reported to hinge in the final stages on the recognition of linguistic rights.

Discussions with DFAIT officials suggest that budgetary factors in the mid-1990s weakened linguistic duality's status in Canada's international policy. We were reminded that the policy arrived in the midst of the government's Program Review exercise in the 1990s, which was directed at reducing the cost of government.

Officials recalled that budgetary reductions within DFAIT had major consequences for our foreign posts in particular. DFAIT reduced the number of Canadian-based staff and increased the use of locally engaged staff to promote Canada's interests. DFAIT staff now represent less than 45% of personnel in our diplomatic missions. For several years, little effort was made to ensure that local employees were sensitized to the Canadian reality, despite their growing importance in representing and marketing Canada's cultural and economic interests. In addition, the period saw the loss of headquarters support for second-language training for mission staff, which continues to be a problem at some locations.

The international policy's failure to integrate linguistic duality was reconfirmed as recently as 2002 in DFAIT's adoption of its three-year Strategic Planning and Priorities Framework. The Framework lays out a set of five strategic objectives and 12 priorities for the government in international affairs up to 2005. The objectives refer to promoting Canada, serving Canadians abroad, interpreting the world for Canadians, serving the government through our global network and forging an innovative organization. The priorities range from client services to Canada's relations with the United States and with other countries in multilateral organizations. Among these objectives and priorities, the only reference related to linguistic duality concerns "official languages" in the context of human resources management.

Linguistic duality's low status as a policy objective and priority is at odds with the growing recognition within the federal government of its pertinence and contribution to Canada's international relations. In a speech delivered in November 2003, the Minister of Foreign Affairs remarked that, amid global tensions, Canada's membership in La Francophonie provides it with a valuable forum for dialogue with moderate Muslim countries such as Morocco, Tunisia, Senegal and Albania.

As documented in the following chapters, the government has also begun to recognize linguistic duality as one of Canada's most distinguishing features as it seeks a Canadian "brand" for marketing our products and services abroad. National branding has taken on greater importance in the face of increasing globalization and economic integration though trade liberalization.

2. Public consultation

DFAIT analysed thousands of comments submitted by individuals and organizations during the public consultation phase, referred to hereafter as *Dialogue*,[5] of the international policy review. DFAIT reported widespread public support for an international presence that reflects the values and diverse character of our society.

As stated by one *Dialogue* participant, "Canadian values could be well received as a unique asset that Canada could offer in a world growing increasingly insecure due to religious, cultural, social and economic divisions." Another cited "bilingualism" as well as multiculturalism among Canada's domestic values. Others were reported to have suggested, "Our experience of democratic pluralism might be able to provide ways forward for multi-ethnic societies to overcome violent divisions."

By these statements, the *Dialogue* results go further than our current international policy in recognizing linguistic duality's relevance to Canada's cultural diversity and the importance of both to our international relations. This relationship should be built into the new policy, reflecting the fact that our English-speaking and French-speaking communities each consist of a multicultural mix of peoples and backgrounds sharing a common language. The government should advertise its success in bridging differences between our two dominant linguistic communities as well as in building a society of various cultures.

According to DFAIT, the *Dialogue* results tend to support a rethinking of the government's pillar approach to international policy. DFAIT reported that some participants believed the three pillars currently used to conceptualize international policy directions should be redefined, or "be re-conceptualized to highlight their integration." DFAIT added that contributors "indicate an underlying desire for a more integrated foreign policy framework that clearly articulates Canadian values and interests."

These and other statements in the *Dialogue* report reinforce the sense that the government has fallen short in ensuring that all components of its international policy pillars are "interrelated and mutually reinforcing," as described in the current policy.

The public consultation phase of the policy review was important for confirming the need for an international policy that is solidly based on Canadian values, including linguistic duality. In 2003, a government task force on Canada's international policy framework reiterated this need, calling for policy frameworks "founded on enduring Canadian interests and

5. *A Dialogue on Foreign Policy. Report to Canadians.* Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada. June 2003.

values."[6] More specifically, the task force stated that a strategic policy framework in international relations should include "a vision of Canada and its role in the world that is based on a sharper definition of our key national interests and is informed of our values."

We return to this subject in the concluding section of the report after examining the implications of the international policy's shortcomings for linguistic duality's status in selected government programs, activities and services.

6. *Task Force on the International Policy Framework*, Government of Canada, 2003.

LINGUISTIC DUALITY
IN KEY PROGRAMS AND INITIATIVES

Turning to departmental programs and initiatives developed for achieving international policy objectives, this section addresses the issue of linguistic duality's place in prominent cultural strategies (the Public Diplomacy Program, the Canadian Studies Program and the government's international cultural diversity agenda). It also addresses linguistic duality's place in Canadian trade missions and in Canada's involvement in La Francophonie, the Organization of American States and the Asia-Pacific Economic Cooperation.

1. Public Diplomacy Program

DFAIT introduced the Public Diplomacy[7] Program in 2000 to contribute directly to the third pillar of Canada's international policy. Its strategic outcome is described as

"increased recognition of, and respect for, Canada's role as an active participant in world affairs and as an economic partner, as well as promotion of Canadian identity and values abroad and development of an international environment that is favourable to Canada's political and economic interests."[8]

Under the program, Canadian identity encompasses its "diversity, values and excellence," which are promoted through the arts, academic relations and exchanges.[9] Public diplomacy stresses the use of partnerships in its implementation. At the mission level, this refers to working with local interests in host countries to promote Canada. Domestically, this means coordinating provincial and territorial policies in international affairs with the federal government's global agenda. The program is scheduled to end in 2005, although it may be renewed.

Within DFAIT, the Public Diplomacy Program is widely seen as an important source of funding for projects relating to Canada's linguistic duality. Funding levels increased significantly in 2002 when the program qualified for support under Canadian Heritage's Interdepartmental Partnership with Official-Language Communities (IPOLC) Program, a federal initiative that encourages partnerships between official-language minority communities and federal organizations.

As a result of the IPOLC agreement, DFAIT has targeted Public Diplomacy Program support to Francophone communities outside Quebec. During hearings of the House of Commons Standing Committee on Official Languages in March 2003, questions were raised about the

7. Public diplomacy holds that a country can promote its interests abroad by bringing about greater understanding of its society. Such efforts have been around for a long time, but they have taken on increased significance in recent years. Sources include Dr. Evan H. Potter's *Canada and the New Public Diplomacy* from *Discussion Papers in Diplomacy*, published by the Netherlands Institute of International Relations "Clingendael."

8. *2003-2004 Report on Plans and Priorities*, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, 2004, page 50.

9. *Ibid.*, page 54.

program's application to Quebec. DFAIT officials replied that although the program is focussed on French-speaking communities outside the province, it is open to all.

Our study confirmed that individuals and organizations from across the country receive support under the Public Diplomacy Program. Within Quebec, the federal program builds on existing provincial support programs in arts and culture to reinforce connections within Canada's Francophone population. One example was a Quebec youth organization that, with federal assistance, expanded its existing international program to include Francophone youths in other provinces.

DFAIT officials added that Public Diplomacy Program funding is available for projects involving both of Canada's linguistic communities. Examples included political simulations for youth of the Canadian and European parliaments and of the United Nations.

DFAIT officials pointed out that the Public Diplomacy Program supplements other federal government arts and cultural programs, such as federal partnerships with Quebec to support that province's artistic community. We were told that the combination of provincial and federal support in this area results in a perception within the Canadian cultural community that Quebec artists are given more support than what is available to artists in other parts of the country. The program's regional orientation is said to address that perception and ensure a balanced representation of Canada's linguistic duality by targeting Francophone community needs in other parts of the country.

The need for such a program nonetheless raises questions about linguistic duality's overall integration in government programming in this area. By supplementing existing programs, the Public Diplomacy Program reveals their weaknesses and the need for an international policy in which Canada's linguistic duality is effectively translated into program development.

There is widespread concern within DFAIT about the future of the Public Diplomacy Program. The uncertain status of continued funding beyond 2005 inhibits long-term planning and adversely affects the program's application at the mission level, as we show in the following chapter. We understand that DFAIT will audit the Public Diplomacy Program in the coming months. It is important that the audit fully incorporate linguistic duality in its assessment.

The Commissioner therefore recommends that:

1. the Department of Foreign Affairs ensure that its forthcoming audit of the Public Diplomacy Program include a comprehensive assessment of the program's contribution to linguistic duality in Canada's international relations.

The Government of Canada stated that it "will ensure that the evaluation of Public Diplomacy will address all issues related to Public Diplomacy including its contribution to linguistic duality in Canada's international relations."

2. Canadian Studies Program

The federal government's Canadian Studies Program predates our current international policy. Like the Public Diplomacy Program, it is primarily a funding program, but one with a domestic and international agenda to promote learning about Canada. Canadian Heritage is responsible for it in Canada and helps DFAIT apply it internationally.

Under the Canadian Studies Program, DFAIT has established a series of programs supporting 26 national and multinational Canadian studies associations and almost 250 Canadian studies centres around the world. Each year, the programs help finance hundreds of research projects relating to Canada. Canada's linguistic duality can be seen in the mix of English and French in the language of courses, the subject matter, the language of publications and even the mother tongue of visiting Canadian academics.

Officials at all levels emphasized the importance of respect for academic freedom in Canadian studies programs. We were repeatedly advised that funding assistance can only influence, not dictate. Our study found that the degree of influence in some programs largely depends on the role of our diplomatic missions. By developing close relationships with Canadian studies associations and centres in the host country, academic relations officers in our missions can effectively suggest themes, speakers or academics that would be in keeping with Canada's linguistic duality.

Diplomatic missions play only a minor role in the Faculty Research Program, which offers grants to academics researching Canada or its international relations. Missions process grant applications before submitting them to a regional committee for consideration. In keeping with respect for academic freedom, approval criteria are broadly based, although the context or perspective must be Canadian. A review of proposals being processed at some missions during our visits showed that, nonetheless, several covered issues relating to Canada's linguistic experience.

The integration of linguistic duality in the Canadian Studies Program is understandably restrained by the principle of academic freedom. It was suggested that minimal increases in financial assistance for Canadian studies associations and centres would enhance the degree of influence exercised by our missions. Our visits to 11 embassies and consulates provided convincing evidence that this would be effective where the responsible officials are sensitized

to Canada's linguistic duality and have established close working relationships with the targeted institutions. However, as we see in the next chapter, more work is needed to ensure the benefits are more widely spread around the world.

In the meantime, a suggestion concerning the Faculty Research Program merits consideration. Although academic freedom prevents DFAIT from including linguistic duality as a selection criterion, an official proposed that it be added to the list of topics of interest that are included in funding application forms. This would encourage applicants to consider applying for projects in this area.

The Commissioner therefore recommends that:

2. while fully respecting the principle of academic freedom, the Department of Foreign Affairs include Canada's linguistic duality as a topic of interest in the application forms for the Canadian Studies Faculty Research Program, and that it do so in time for the program's 2004 applications.

The Government of Canada informed us that the International Council for Canadian Studies has already been instructed to add linguistic duality to the list of topics of interest for the Faculty Research Program. It added that the theme of linguistic duality "is integrated in many research projects on a wide variety of subjects and we are firmly convinced that this subject is already a growing source of interest to many scholars." Moreover, it "will continue to advocate this as an area of interest."

Our review of another Canadian studies program, the Bank of Missions, revealed that federal efforts are affected by provincial activity in this area. The Bank of Missions facilitates exchanges (called "missions") between Canada and countries with which we have reached a bilateral cultural agreement. Although France is among the countries covered by the program, we learned that the federal arrangement with France excludes Quebec because of an existing exchange program between the Quebec and French governments. The situation is contrary to the federal government's responsibility to represent all of Canada in international relations and must be addressed.

The Commissioner therefore recommends that:

3. the Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2005, to ensure that all international Canadian studies programs apply to all parts of Canada and both Anglophone and Francophone populations.

The Government of Canada explained that France has required the non-inclusion of Quebec at joint cultural commission meetings and that the requirement does not refer specifically to Canadian studies. Although Canada has previously acceded to the French requirement, the Government of Canada confirmed that this position would be reviewed at the next meeting, which will take place in 2005.

3. Cultural diversity agenda

The federal government has been playing an active role, even a leadership role, in the search for international protection of domestic policies favouring cultural diversity. This global campaign has been prompted by the worldwide trend toward trade liberalization and economic integration. Canada's efforts have centred on the development within UNESCO of an international cultural agreement, the New International Instrument on Cultural Diversity (NIICD). The NIICD, which will be presented at the 2005 UNESCO General Assembly, will establish for the first time a set of international rules allowing countries to promote their culture.

The federal government has also been instrumental in the creation of the International Network on Culture Policies (INCP), which brings together cultural ministers and officials from various countries to promote national cultural diversity policies. Canadian Heritage has been at the forefront of such efforts, working with DFAIT, although we understand that DFAIT's role will increase as the UNESCO agreement proceeds.

Canada's linguistic duality is reinforced by the federal government's cultural diversity agenda. Our prominent role in developing the NIICD and the INCP confirms Canada's reputation as a culturally diverse country and sends the message that policies promoting diversity, both linguistic and cultural, are important to the Canadian identity.[10]

Canada's effectiveness in shaping the global agenda on cultural policy is enhanced by its participation in organizations, such as La Francophonie, that recognize the importance of an international cultural agreement. Membership in such organizations enables Canada to work strategically with like-minded countries while sharing our experience as a culturally and linguistically diverse nation.

---

10. This message was reinforced in a recent United Nations report *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World.* United Nations Development Programme. New York. 2004. The report cites Canada's leadership in recognizing the value of diversity through a policy of multiculturalism, asymmetric federalism and measures to ensure political representation for various groups. It also noted Canada's support of domestic cultural industries.

Such opportunities exist within the Latin Union, a network of 35 countries sharing Latin-derived languages, including French, Spanish, Italian and Portuguese. Active since 1983, the Union's mission is to promote and protect the linguistic and cultural heritage of its members. Canada, however, has yet to join the Latin Union, despite shared interests and mutual benefits. A review of the organization's activities over the years shows that many of these activities parallel Canada's own actions abroad favouring cultural diversity. The Latin Union actively supports the development of an international cultural agreement. It organizes forums and coordinates studies related to the use of languages other than English on the Internet and to the development of language industries and terminology banks.

Canada's failure to join the Latin Union is at odds with the federal government's cultural diversity agenda. It runs counter to the inherent value of partnerships for the achievement of common goals, a value Canada readily recognizes when it joins and actively participates in other international organizations. Given the Latin Union's mission and activities, membership in the organization would also enhance international recognition of Canada's linguistic duality as well as our cultural diversity. Canada's participation in the Latin Union would furthermore complement its membership in the Organization of American States, which shares French, Spanish and Portuguese as official languages (in addition to English).

Federal officials previously explained that membership in the Latin Union was not under study, given that Canada has well-established relations with the member countries. This rationale falls short of an adequate explanation, as it could apply to other organizations as well.

The Commissioner therefore recommends that:

4. the Department of Foreign Affairs, in partnership with Canadian Heritage, take the necessary steps by March 31, 2005, enabling the Government of Canada to seek membership in the Latin Union.

The Government of Canada responded that Canada supports the Latin Union activities and maintains close relations with the organization as well as with its member countries. It explained that, although Canada is not, for the time being, considering joining the Latin Union, the government "will work to develop its ties with the Latin Union, notably through its membership in the International Organization of the Francophonie."

The Commissioner is pleased the government intends to develop its ties with the Latin Union. She nonetheless maintains her position that Canada's membership would best complement government initiatives in promoting cultural diversity.

The fact that Canada's linguistic duality is part and parcel of our cultural diversity appears to be well understood by the officials we met at the headquarters of Canadian Heritage and DFAIT. The same cannot be said at all the embassies and consulates we visited. We encountered Canadian officials in our diplomatic missions who suggested that our linguistic duality held little interest locally, while remarking on the great interest in Canada's experience in managing our cultural diversity. Not only do these officials fail to understand that our linguistic duality is the result of successfully managing societal differences, but also they ignore their responsibility for promoting understanding of this important facet of Canada's identity.[11]

The Commissioner therefore recommends that:

5. the Department of Foreign Affairs, in collaboration with Canadian Heritage, develop, by December 31, 2004, internal communication strategies to enhance understanding of linguistic duality's pertinence to our cultural diversity and to related government initiatives.

The Department of Foreign Affairs stated it would develop a strategy in accordance with the recommendation. "The strategy will be designed to raise awareness among Canadian employees in missions abroad and locally recruited employees of the importance of linguistic duality as a foundation of our foreign and trade policies. This will enable us to promote Canadian identity (a product of cultural and linguistic diversity) more effectively with host countries, while working to promote our political and trade interests on the international scene."

Canadian Heritage commented that it contributes to training sessions and briefings of outgoing Heads of Mission and cultural attachés "with the purpose of educating officials about the international cultural diversity agenda, including specific policy and program objectives of Canadian Heritage related to supporting cultural and linguistic diversity." Canadian Heritage noted that "consistent messaging both at home and abroad among government officials contributes to a reinforced message about the objectives and successes of the Canadian cultural policy model."

---

11. The relationship between linguistic duality and Canada's multiculturalism is widely recognized within Canada's immigrant population, according to a December 2003 survey by the Centre for Research and Information Canada. The survey found that 75% of immigrants thought that Canada's bilingualism makes it more welcoming to immigrants with different cultural and ethnic backgrounds.

4. La Francophonie

The federal government describes La Francophonie as one of the main thrusts of Canada's international policy. As a prominent member of this collection of states and governments representing the world's French-speaking populations, Canada's main goal is to further democratic, cultural and economic values inherent in La Francophonie. DFAIT manages the roles of several departments and agencies, including Canadian Heritage, that are involved in the organization.

La Francophonie offers a global forum for promoting Canada's own Francophone community and our linguistic duality in general. The organization has multiple facets and Canada's involvement and contribution takes many forms. For our study we focus on the Francophonie Promotion Fund, TV5 and Canada's participation in Francophonie institutions.

a. Francophonie Promotion Fund

As the name implies, the Francophonie Promotion Fund financially supports projects that in turn support Francophone interests, both within Canada and abroad. Among other things, it finances Canada's participation, through its missions, in annual international Francophonie celebrations.[12]

Officials advised us that the program is being directed away from large projects undertaken by major national and international organizations. Instead, it is being directed toward smaller, more citizen-focussed activities. Although in 2003–04 the program supported several projects by Quebec organizations, we were told that greater attention is being paid to projects by Francophone communities outside Quebec and to increasing awareness among these communities of such funding opportunities. While doing so, the federal government must ensure that the program remains open to Canadians in all regions.

The need for openness extends to Canada's Anglophone population. It is in the interest of Francophones, both at home and abroad, that DFAIT take advantage of opportunities within Canada's large Francophile population, and in particular that it strengthen ties between our linguistic communities. Our study revealed that recent awareness-raising consultations with Francophone community representatives included representatives of Canadian Parents for French. Several officials agreed that more could and should be done to reach out to our Anglophone community. We note that a survey conducted by Canadian Heritage in the late 1990s discovered important support for La Francophonie within our Anglophone community. The survey showed that support among English-speaking Canadians was proportional to their understanding of the issues.

---

12. These celebrations revolve around the Journée internationale de La Francophonie every March. Celebrations include a series of activities and events promoting the French language and culture in cities around the world. Programs are usually developed jointly by missions representing French-speaking countries and local Francophone agencies and associations.

Currently, the Fund's main contribution to Canada's linguistic duality lies in its support for Francophone interests and in a certain emphasis, reflected in its eligibility criteria, on building bridges within Canada's Francophone community. Although eligibility criteria also include making La Francophonie known to the Canadian public, it is not clearly stated that this encompasses both linguistic communities.

The Commissioner therefore recommends that:

6. the Department of Foreign Affairs revise, by December 31, 2004, eligibility criteria for its Francophonie Promotion Fund to include projects aimed at improving links with, and awareness within, Canada's Anglophone population.

The Government of Canada responded: "The primary purpose of the Francophonie Promotion Fund is to enable Canadians and organizations to take part in activities of the international Francophonie and to enable non-governmental organizations (NGOs) within the international Francophonie to raise awareness of their activities with communities. The Fund is barely sufficient to respond to the numerous applications from NGOs to participate in events of the international Francophonie.

"All Canadians, Anglophones and Francophones alike, can apply for funding through this program. The key criterion is that projects submitted respect the objectives of the Fund, which are to promote the international Francophonie.

"In addition, the provincial governments of provinces with substantial Francophone communities (Manitoba and Ontario) are usually associated with major events of international Francophonie. Provincial government representatives are encouraged to participate, within the Canadian delegation, at international meetings such as the Francophone Summit. Provincial governments are generally reluctant to commit human and financial resources in order to enhance their participation in activities of the international Francophonie.

"The Department is committed to using the opportunity of the next Francophone Summit, in Fall 2004, to develop a strategy in conjunction with Canadian Heritage to encourage greater participation by provincial governments. The Department will continue to directly support projects designed to enhance the participation of Francophone communities in the international Francophonie."

The Commissioner welcomes the commitment by the Department of Foreign Affairs to encourage greater participation by provincial governments in La Francophonie activities. However, she maintains her position that the Francophonie Promotion Fund offers an opportunity for drawing increased support from Canada's Anglophone community for La Francophonie. Eligibility criteria

should reflect more clearly the fact that the Fund is open to applications for projects that build bridges between linguistic communities, in favour of La Francophonie. It is incumbent upon the Government of Canada to ensure that funding levels are sufficient to fulfil objectives supportive of Canada's linguistic duality.

b. TV5

Launched in 1984, TV5 has grown into an international French-language television network, broadcasting in more than 150 countries. France contributes the bulk of the network's financing and programming. Canada's contribution to TV5 is jointly managed by the federal and Quebec governments and their agencies. Canadian programming content on TV5 is divided 60–40 between Radio-Canada and Télé-Québec.

Canadian Heritage is the lead federal department. In a 2002 assessment of Canadian participation in TV5, Canadian Heritage concluded that it is an effective means of promoting Canada's cultural diversity. Discussions with responsible officials suggest that, domestically, linguistic duality would be enhanced by greater efforts to promote TV5 among bilingual English-speaking Canadians. In addition, Canada's Francophones would be better reflected in TV5 by the participation of other provinces and territories. This applies especially to Ontario, given that province's important Francophone community and its own French-language television network, TFO.

The Commissioner therefore recommends that:

7. a) Canadian Heritage develop and implement, by December 31, 2004, a campaign aimed at promoting TV5 within Canada's Anglophone community; and

7. b) actively encourage the involvement and participation of more provinces and territories, notably Ontario, in the Canadian contribution to TV5 programming and financing.

Canadian Heritage responded that it would work closely with TV5's Canadian operator, TV5 Québec Canada, to implement the first part of the recommendation. Canadian Heritage has already taken steps to improve awareness of TV5 within Canada's English-speaking community. For example, it funded an advertising campaign in May 2003 by TV5 Québec Canada that was directed at both Anglophones and Francophones.

Responding to the second part of the recommendation, the Government of Canada explained that Canadian Heritage "ensures that Canadian programming, on both TV5 Québec Canada (which manages the signal in Canada) and TV5 Monde (which manages the seven other signals worldwide), is representative of the Canadian Francophonie in its entirety."

While pointing out that each operator chooses its own programming, the Government of Canada advised us that Canadian Heritage has financed initiatives to include more producers outside Quebec in the Canadian programming broadcast by TV5 Québec Canada. It also noted that TV Ontario is a part of TV5 Québec Canada's administrative council and that Radio-Canada offers Canadian programming on TV5 Monde's international signals, in collaboration with TV5 Québec Canada and Télé-Québec.

With respect to financing, the Government of Canada responded that provincial and territorial governments interested in participating in TV5 financing should send submissions to the appropriate authorities, which, in the case of TV5 Québec Canada, are the governments of Canada and Quebec.

Since the Government of Canada actively encourages provincial participation in other Francophonie activities, such as the Francophone Summit, the Commissioner expects it to explore ways of promoting greater provincial and territorial involvement in TV5.

c. Canadian participation in Francophonie institutions

A distinguishing feature of Canada's involvement in La Francophonie is the level of participation by certain provinces, notably Quebec and New Brunswick. At times, this receives a high public profile, such as at the Francophonie Games, where the Canadian contingent consists of three teams: Canada, Canada-Quebec and Canada-New Brunswick.

Quebec and New Brunswick are also formally recognized as "participating governments" within the Intergovernmental Agency of the Francophonie, which is responsible for programs adopted by La Francophonie summits. The status enables the provinces to comment freely within the organization on matters under their jurisdiction. On other matters, they require federal authorization.

Questions have arisen in recent years about the federal government's participation in the Agency and related activities, in relation to that of Quebec in particular. Officials acknowledge that Quebec's activity and investment in the organization have created a certain imbalance in how the interests of Canada's Francophone community are represented. This office has directly witnessed how limited federal participation is at certain Francophonie-related conferences and seminars, in relation to Quebec's. When this occurs, Canada's Francophone community is presented largely in terms of Quebec, thereby presenting a skewed picture of our society's true linguistic duality.

An internal study commissioned by DFAIT found that a similar situation exists among Francophone organizations in the United States. The May 2003 report titled *Promouvoir l'identité bilingue du Canada aux États-Unis* noted that Canada and its missions in the U.S.

have few relations with American Francophone associations. These associations, meanwhile, tend to have strong ties with Quebec due to ongoing promotional efforts by that province's American delegations. As such, the national character of Canada's Francophone population is little understood, as is our contribution to the international Francophonie.

The federal government is said to be taking steps to promote more actively all of Canada's interests within La Francophonie, especially in France. DFAIT has also been reviewing Francophonie networks to assess the level of Canada's participation. The resulting inventory will help the government identify sectors where its presence has been weakest and where attention and resources need to be focussed.

The Commissioner therefore recommends that:

8. the Department of Foreign Affairs and Canadian Heritage use the results of the current review of Canadian participation in Francophonie institutions to ensure that Canada's Francophone community is fully reflected and represented.

The Government of Canada responded: "The federal government authorities who sit on various bodies of the international multilateral Francophonie represent all Canadians, regardless of their language of use or mother tongue. The marquee event of the Francophonie is the Francophone Summit, which is held every two years and is attended by the Prime Minister of Canada, representing the Canadian population. Canadians are thus already represented within the International Organization of the Francophonie and the Intergovernmental Agency of the Francophonie.

"The operators of the Francophonie include the Agence universitaire de la Francophonie, whose membership comprises almost all Francophone universities outside Quebec; the Assemblée des parlementaires de la Francophonie, […] whose membership includes parliamentarians from all provinces; and the Association internationale des maires francophones (AIMF), which is accessible to Canadian municipalities."

The Commissioner notes the positive examples cited in the Government of Canada response and looks forward to learning of the results of the review under way at the Department of Foreign Affairs of Canadian participation in Francophonie institutions.

Another means of ensuring a balanced representation of Canada's Francophone community in this context is through greater involvement of other provinces. As already noted, New Brunswick has established itself within La Francophonie. In addition to its status as a "participating government" within the International Agency of the Francophonie, New Brunswick is officially designated, along with Quebec, as an "interested observer" within Canadian delegations at Francophonie summit meetings.

In its response to the preliminary report, the Government reiterated that, as a member state of La Francophonie, Canada represents all Canadians within the institutions and bodies of the organization. It pointed out that the Prime Minister has in the past invited the premiers of other provinces with a substantial Francophone population and that had expressed an interest in designating representatives to join the Canadian delegation attending Summits of Heads of State and Government of La Francophonie. Ontario, Manitoba and Prince Edward Island have done so.

The Commissioner urges the federal government to encourage all provincial governments to become involved in La Francophonie. A possible vehicle might be the Ministerial Conference on Francophone Affairs, which brings together representatives from Anglophone-majority provinces and territories that have established agreements with Canadian Heritage to provide services in French in areas other than education. A more uniform provincial involvement in La Francophonie provides an additional mechanism for linking Canada's Francophone communities across the country with each other and with global efforts to promote the French language and culture.

The Francophonie Games, referred to above, were cited by the federal government as an excellent example of provincial involvement. The pan-Canadian dimension of the Canadian team for each Games is said to be an ongoing concern, although the Government of Canada is not directly involved in participant selection. The artistic contingent of each Games is being made more representative of Canada through national contests for selecting artists, the use of Anglophone and Francophone media, and regional representation in selection juries.

5. Regional multinational organizations

Canada participates in many other multinational organizations. For purposes of our study, we examined the projection of Canada's linguistic duality in two regional bodies with widely divergent approaches to linguistic diversity: the Organization of American States and the Asia-Pacific Economic Cooperation.

a. Organization of American States

The Organization of American States (OAS) brings together 35 nations of the Americas in a forum with four official languages: Spanish, Portuguese, English and French. As one of only two French-speaking countries,[13] Canada has actively promoted the place of French within the OAS.

Canada is often obliged to insist that documents be in all four official languages, given a tendency within the OAS to produce documents only in Spanish, or in Spanish and English. Officials explained that Canada is frequently expected to take care of the French translation of documents. This is an apparent source of frustration within DFAIT given that it does not always have the funds to do so. According to Canadian Heritage, it has actively promoted and supported the translation of OAS documents into English and French. The Commissioner calls upon the two departments to work together to address ongoing translation issues concerning the OAS.

Our study revealed that the federal government has pursued its cultural diversity agenda on several levels within the OAS. Canada led the implementation of a recommendation for seminars on cultural diversity that was part of an action plan adopted at the Quebec City 2001 Summit of the Americas. The federal government subsequently hosted two meetings of cultural experts to share strategies on preserving and promoting cultural diversity in the region. Canada's active role on cultural issues within the OAS is reflected in its election in 2003 as First Vice-Chair of the organization's Inter-American Committee on Culture.

These initiatives speak well of Canada's promotion of linguistic and cultural diversity within the OAS. This office encourages the government to pursue every such opportunity. For example, Canada should help implement resolutions on linguistic diversity adopted at an OAS seminar organized by Quebec's Conseil de la langue française in 2002. It could also implement the remaining recommendations contained in the action plan adopted at the Quebec City summit.

The government should also revisit one of the actions taken following that summit, the creation of the Institute for Connectivity in the Americas (ICA). One of the goals in creating the ICA, which is located in Ottawa, was to build on and export Canada's success in bilingual electronic connectivity. It was therefore surprising to learn that, although the ICA's Web site is multilingual, its mandate does not specifically refer to linguistic and cultural diversity.

13. The only other French-speaking member country is Haiti. However, France and Belgium are among several countries with observer status within the OAS.

The Commissioner therefore recommends that:

9. a) as part of the federal government's cultural diversity agenda, Canadian Heritage, in cooperation with the Department of Foreign Affairs and other responsible departments and provincial governments, pursue the implementation of all outstanding resolutions and recommendations on cultural diversity within the Organization of American States since the 2001 Quebec City Summit; and

9. b) take the necessary steps by December 31, 2004, in collaboration with other member states of the OAS, to fully integrate linguistic diversity in the mandate of the Institute for Connectivity of the Americas.

The Government of Canada indicated that it would implement both parts of the recommendation, noting that it has been a champion of linguistic and cultural diversity in the OAS and Summit of the Americas process. Among other measures taken by Canadian Heritage in this regard was funding for a feasibility study on an Inter-American Cultural Policy Observatory. The observatory would make it easier to share information on cultural policies and cultural diversity and to promote the dissemination of cultural information on the Americas throughout the world. Another measure was the organization, in conjunction with the OAS, of a Knowledge Sharing Workshop on Cultural Diversity, Youth Employment and Youth Exchanges in October 2003. One of the workshop's themes was the importance of Canada's linguistic diversity.

b. Asia-Pacific Economic Cooperation

The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), a regional trade liberalization forum of 21 member economies, contrasts sharply with the OAS with respect to language. English is the sole official and working language within the organization.

Government officials explained that Canada has never opposed APEC's language policy. They described the decision as pragmatic, suggesting that promoting the use of French or multiple languages within the organization would be a "lost cause." There is said to be little support for such an initiative among other APEC members, who tend to regard English as the language of business.

Instead of encouraging APEC to recognize the use of other languages, Canada has defended the principle of linguistic and cultural diversity in the policy positions it has taken within the organization. It opposed, for example, a proposal to invest APEC funds in making English-language training more available in certain member countries. Canada argued that APEC should not be used as an instrument to promote English at the expense of other languages.

Canada also refused to support a draft APEC position recognizing English as the lingua franca of Internet activity and calling for strengthening the use of English as a working tool.

APEC's English-only policy nonetheless raises questions about its impact on awareness levels within Canada's Francophone community. DFAIT addresses the issue by providing some information about APEC in both languages on its Internet site and in brochures. We were told that DFAIT also offers briefings in English and French to Canadian non-governmental organizations and provincial officials. The effectiveness of these measures is unclear and at least one official suggested that more could be done.

The Commissioner therefore recommends that:

10. by December 31, 2004, the Department of Foreign Affairs review the impact on Canada's Francophone community of the English-only language policy of the Asia-Pacific Economic Cooperation and the effectiveness of existing communication efforts.

The Government of Canada responded: "The report tries to link Canada's policies within the OAS and APEC, and indirectly criticizes the Government of Canada for not succeeding in having French adopted as an official language of APEC, as it did within the OAS and the Summit of the Americas process. We feel that criticism is unjustified. The OAS comprises countries where a majority of the population speak only four languages: Spanish, Portuguese, English and French. It was therefore relatively easy for member countries to reach agreement on a multilingual organization that would use four languages. Within APEC, there are not four languages, but rather 14 [...]. As French is the 14th most widely spoken language in the APEC region, it would be extremely difficult to have it adopted as an official language without giving equal status to the 13 other languages. Moreover, it would be impossible for an organization the size of APEC to function in 14 languages (its secretariat comprises only 40 people and its annual budget is under $5 million).

"That being said, the Government of Canada is doing everything it can to ensure that APEC's initiatives and services are accessible to Canadians in both official languages. To that end, we have set up a Web site providing a host of information on APEC in English and French, and we answer all enquiries on APEC in the official language of the originator. We also organize information sessions on APEC for businesspeople and non-governmental organizations. The information sessions are bilingual, or in French in Francophone regions.

"Moreover, Canada is recognized as one of the strongest defenders of the concept of cultural diversity within APEC, [where] we take pains to ensure that it does not adopt common positions advocating the use of one language rather than another by citizens of member economies. There [are] also a large number of Francophones in Canadian delegations attending APEC meetings, and it is very clear to all the other delegations that Canada is a bilingual country. Delegation meetings are bilingual, and Canadian delegates very frequently communicate with one another in French. As well, the current chair of the largest APEC committee is French-Canadian."

The Commissioner acknowledges measures taken to make APEC's initiatives and services accessible to Canadians in French as well as English. The recommendation refers, however, to the need to assess the impact of these measures and ensure their effectiveness in order that Canadian businesses and entrepreneurs of both language groups fully share the advantages of the Asia-Pacific region's economic development.

6. Trade missions

Canada's trade missions represent federal–provincial–private sector partnerships that increase commercial opportunities abroad. Within the federal government, DFAIT has organized over 20 Team Canada and Canada Trade missions since 1994, often in coordination with other departments and agencies.[14] A member of the study team accompanied DFAIT's Canada Trade mission to Chile in December 2003.

In order to measure linguistic duality's integration in trade missions, we looked at the provision of service in both official languages, the process for determining the composition of each mission and the choice of industrial sectors.

Our participation in the Canada Trade mission to Chile revealed that DFAIT understands its obligation to provide service and information in English and French to Canadian participants. DFAIT officials and embassy staff were bilingual, if not trilingual, and their presentations and documentation were in both official languages. Federal participation by other organizations, however, included at least one English-only presentation, during which simultaneous interpretation was not provided. Given that a major role of federal officials in trade missions is to advise Canadian business participants, the federal government should ensure that all key officials can do so in both English and French.

---

14. For purposes of our study, the term "trade mission" refers to missions organized by headquarters. It includes Team Canada missions, which are led by the Prime Minister, and Canada Trade missions, led by the Minister of International Trade and/or other government officials.

The Commissioner therefore recommends that:

11. for each trade mission, the Department of Foreign Affairs remind participating departments and agencies of their responsibility to ensure that the linguistic rights of private sector participants are respected at all times.

The Department of Foreign Affairs stated that it recognized the importance of the recommendation but that, in its view, it had satisfied the requirement in the case of the Chile mission. The Department explained that it "had taken all necessary precautions by advising participating federal partners, verbally and in writing, of their obligation to present information in both official languages out of respect for mission participants." The Department subsequently emphasized that it will continue to take all necessary steps in the future.

In light of the situation that prompted the recommendation, despite the positive measures taken, the Commissioner calls upon the Department to explore ways to make its reminders more effective.

In discussing the private sector composition of trade missions, officials pointed out that DFAIT's Team Canada and Canada Trade Mission Web sites invite businesses interested in a trade mission to register. We were assured, however, that the process is not entirely reactive. The Team Canada Division at DFAIT uses its own databases, other government departments and provincial contacts to identify businesses with a potential interest in a particular market and encourages their participation in writing.

Trade missions with a cultural dimension are handled differently under Canadian Heritage's Trade Routes program, which is designed to help arts and cultural industries take advantage of international business opportunities. Businesses are invited to participate in cultural trade missions through an industry advisory board. Participation on the board is open to all Canadian arts and cultural organizations, and membership includes representation from both linguistic groups. It was pointed out that linguistic duality is built into the Trade Routes program in that one of its goals is "stronger international positioning for Canada's English and French language cultural products and services."

The make-up of other types of trade missions depends largely on the targeted business or industrial sectors. A mission focussed on Canada's auto industry will be dominated by Ontario companies, given the industry's concentration in that province. Similarly, one can

expect Quebec companies to be well represented in a trade mission oriented to the aerospace industry. Linguistic duality is deemed to have little place in this exercise. We nonetheless note that a priority of Team Canada and Canada Trade missions is targeting the participation of specific populations: Canadian youth, Aboriginals and women entrepreneurs. Without questioning the needs of these groups, their identification suggests there is room for exploring the linguistic dimension of Canada's business sector, beyond arts and cultural industries.

The Commissioner therefore recommends that:

12. the Department of International Trade review, by December 31, 2004, its priorities to ensure they fully incorporate and reflect linguistic duality, and that it modify programs accordingly, including those related to trade missions.

The Government of Canada responded: "From the Trade Commissioner Service (TCS) perspective, priorities and results are driven by the priorities of International Trade Canada. These tend not to be on a sector-specific basis but are more general, for example, 'expanded base of Canadian businesses active in world markets.' Each of our trade posts abroad use these priorities to develop their plans on a post-by-post basis. Priority sectors for each of these posts are determined by the business environment they are facing locally and the interest of Canadian companies in that particular market. In the report, a specific example is cited related to the Chilean government's goal of promoting second-language training. Our post in Santiago recognized this opportunity and identified this as a priority sector for Canadian companies. This priority would not be shared by all of our posts abroad.

"Our posts abroad are constantly reviewing the business environment in which they are operating and these are reflected in the individual annual business plans developed by each post. Trade missions and other elements in individual post strategies flow from the results that a post hopes to achieve in particular sectors. If language-related opportunities exist based on their analysis of the business environment, these will be reflected in their business plans."

True integration of linguistic duality in Canada's identity means that it is embedded in all activities. The Commissioner recognizes that linguistic duality will take different forms in different activities and she acknowledges the federal government's commitment to reflect language-related opportunities in the business plans of trade missions. However, the response does not address the fact that population groups targeted by TCS's priorities do not include Canada's minority-language populations.

Linguistic duality in trade missions and trade matters generally should be discernible in all sectors targeted for government attention. The federal government's Action Plan for Official Languages, released in 2003, represents a significant step forward. Although the plan is otherwise silent on international relations, it does include specific measures to assist the development and export potential of Canada's language industries, including enhanced use of trade missions.

Canada's experience in second-language teaching appeared to be a valuable element in the recent trade mission to Chile. An ambitious plan by the Chilean government to promote English in its school system calls for heavy investment in second-language learning. We understand that this has led to considerable interest among government and education officials in Canadian initiatives and programs in this area. Accordingly, among the trade mission's targeted sectors were education, on-line learning and related information technology.

LINGUISTIC DUALITY IN MISSION ACTIVITIES

This section draws attention to the role of Canada's diplomatic missions in implementing some of the government's international policy objectives and programs referred to in the previous chapters. The relationship between missions and headquarters takes on special importance in this context. When asked to explain the relationship, one official pointed out that missions are accorded a degree of autonomy, while headquarters plays a validation role.

Our network of 164 embassies and consulates in 114 countries is perhaps Canada's most familiar and visible international presence. They are staffed by a mix of Canadian-based officials, usually in management and supervisory positions, and locally engaged employees, who promote Canada's cultural and economic interests.

Our observations are based primarily on visits to 11 embassies and consulates. Although this is a small percentage of the total, our visits covered several continents and a range of mission sizes. Given the importance of Canada's relationship with the United States, three of the missions visited are located in that country. Our examination of linguistic duality's integration at the mission level focusses on three activity sectors: culture and society, academic relations, and trade and investment.

1. Culture and society

Embassy and consulate staffs promote Canadian arts and culture in several ways. All missions respond to requests for financial or other assistance, such as for publicity, by Canadian artists performing abroad or planning to do so. This reactive approach leaves little room for ensuring linguistic duality in annual calendars of events, but officials repeatedly assured us that it occurs as a matter of course because Quebec artists tend to be well established internationally.

At the time of our study, the cultural calendars at several of the missions we visited included representation from both linguistic communities and from across Canada. Officials at several missions said that Public Diplomacy Program funding enabled them to offer a wider range of programming in recent years. However, other missions are far less active in representing Canadian culture and its linguistic duality. This was particularly the case in Chicago, where the cultural officer position was vacant at the time of our study.

The New York consulate general stood out among the missions we visited with respect to its cultural programming. We learned that the mission would not be taking part in regional activities celebrating the 2004 international Francophonie celebrations. Certain officials alluded to an "anti-French" sentiment in the United States to explain the decision. However, other officials informed us that interest in the region in Canada's Francophone character is

very high and pointed to a number of French-oriented initiatives. The explanation is also at odds with the Washington embassy's extensive program of activities for the March 2004 celebrations.

Our findings match those of the 2003 study commissioned by DFAIT on Canada's bilingual image in the United States. That study noted major differences among several Canadian missions in that country in promoting Canada's French fact. Among other things, it noted Canada's absence in Francophone events in Louisiana, which falls under our consulate general in Dallas. This contrasted sharply with an extensive month-long program of Francophone-related activities by our Atlanta mission. The study also revealed that Canada's Miami consulate general works closely with the Quebec delegation in organizing a major annual Francophone festival, whereas the Los Angeles mission, like that in New York, has chosen not to participate in annual Francophonie celebrations. These findings take on increased importance in light of the federal government's commitment to enhance Canada's representation in the United States through the opening of new consulates and the upgrading of others.

Among other missions we visited in other countries, we noted that Madrid had organized a three-day exposition on Canada's Francophone community in 2003. Officials at another embassy advised us that its contribution to Francophonie celebrations is steadily declining for want of resources.

Many of Canada's diplomatic missions take part in La Francophonie celebrations every year, but our review of only a few embassies and consulates reveals a lack of direction, varying commitments and resource issues. Meanwhile, Canada's absence at celebrations in New York and California shows a curious lack of regard for the potential benefits of reaching out to the significant Francophone and Francophile population in the United States.[15] Given the contribution of La Francophonie celebrations to raising the profile of Canada's linguistic duality around the world and given potential economic benefits, DFAIT should play a larger coordinating and supporting role.

The Commissioner therefore recommends that:

13. a) the Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2004, to expand Canadian participation in annual celebrations of La Francophonie around the world; and

13. b) review the enhanced representation initiative in the United States to ensure that linguistic duality is effectively integrated in the priorities and operations of new and upgraded missions in that country.

15. According to DFAIT's 2003 study of Canada's bilingual image in the United States, 12 million Americans are of French heritage and almost two million speak French at home, including more than 200,000 in New York alone. French is the third most spoken language in the United States, after English and Spanish.

Responding to the first part of the recommendation, the Government of Canada stated: "In recent years, the Department of Foreign Affairs has launched a support program to enable our embassies to celebrate the Journée internationale de la Francophonie. More and more missions are using the program each year. Over 60 missions in 2003, and over 80 missions in 2004, organized activities to celebrate the Journée internationale de la Francophonie.

"This support takes the form of funding to enable our embassies to develop their own initiatives (performances, symposia, literary contests, film festivals and spelling bees) or to join in similar initiatives by a group of representatives of Francophonie countries; awarding books by Francophone Canadian authors to contest winners; providing French-language CDs to radio stations and videocassettes to television stations and/or cinemas; and providing flags and other promotional material."

Regarding the second part of the recommendation, the Government of Canada replied that all Canada-based positions in the new offices in the United States respect official-language requirements and that services will be offered in both official languages.

The Commissioner recognizes the important involvement of the Department of Foreign Affairs in the Journée internationale de la Francophonie. She nonetheless calls upon the Department of Foreign Affairs to review its embassy support program in light of weaknesses identified both in our study and in its own study of the situation in the United States. While noting the commitment for bilingual services at new offices in the United States, the Commissioner asserts that effective integration of linguistic duality requires a comprehensive approach that includes priorities and all aspects of operations.

Another side of a mission's cultural program encompasses activities promoting a better understanding of Canadian society and government. Such activities include exchanges and visits by politicians, journalists, experts and young people. Officials at several missions cited these activities as making an important contribution to raising awareness levels of Canada's linguistic and cultural diversity. Visits by foreign journalists to Canada are considered to have a particularly significant impact, given the resulting media coverage. As suggested by one official, missions should organize such visits with a theme related to our linguistic duality.

Discussions with officials at all levels in the missions we visited point to leadership within each mission as a determining factor in the degree to which linguistic duality is actively promoted in cultural programs. Missions tend to draw from departmental programs to the extent that such activities are deemed important by the head of mission and section manager.

An example of positive leadership in this area can be found at Canada's embassy in Paris, which has launched a multi-year series of major projects promoting Canada's close relationship with France since 1604. Our examination of the plans and projects revealed a heightened sensitivity to projecting the national character of our linguistic communities. We also found that Canadian Anglophone cultural productions are well represented at the embassy's cultural centre.

Cultural officers at several locations nonetheless advised us that their mandate can change dramatically with each change of head of mission or supervisor. Given that Canadian-based staff are posted abroad on a rotating basis every three or four years, it is important that senior staff and supervisors in our diplomatic missions be highly sensitized to the importance of linguistic duality in promoting Canada's identity and interests worldwide. This need can be addressed by Recommendation 5, which the Government of Canada has agreed to implement.

Several of the missions covered in our study were located in countries where Quebec has established its own cultural promotion office. Federal officials explained that Quebec's support for its own artistic community abroad complements the federal government's own promotional efforts. Overall, federal–provincial relations at this level were reported to be positive and constructive, with few exceptions.

2. Academic relations

In our discussion of the federal government's Canadian Studies Program in Chapter Two, we referred to the close relationship many missions have with educational institutions in the region under their jurisdiction. These relationships have evolved because Canada's diplomatic missions are responsible for delivering many forms of direct support available under the Canadian Studies Program. Support includes travel assistance, provision of educational material, recommendations of academics for teaching and conferences and arrangements for financial contributions to national Canadian studies associations and study centres.

Our study revealed numerous initiatives at many of the missions we visited that reflect Canada's linguistic duality. Canada's embassy in Berlin recently announced a youth literature project that includes alternating the choice of books each year between English-Canadian and French-Canadian titles. The embassy in Mexico City previously funded the publication and distribution in Spanish of an anthology of short stories by Quebec authors, and the Washington embassy, under DFAIT's Education Marketing Program, has taken steps to promote Canada as an alternative destination to France for American university students studying French. We also note that the Washington embassy provides funding to the American Association of Quebec Studies as well as to the American Association of Canadian Studies.

Canada's linguistic duality can sometimes be seen as well in the mix of English-language and French-language study centres and courses in many countries, including Germany, Spain and the Czech Republic. A publication of the French association of Canadian studies includes articles in English as well as French, accompanied by bilingual abstracts. Although these situations arise from decisions taken independently by the institutions in question, our diplomatic missions can, as suggested previously, play an effective, influential role in favour of Canada's linguistic duality.

The picture was not the same at all locations, however. At the time of our study, there was no academic relations officer at our Chicago consulate general, although this was expected to change soon. At the New York mission, we were told that there is little interest in local academic circles in Canada's Francophone community, a situation that, if true, should represent an opportunity rather than an excuse for inaction.

In its response to a recommendation in the preliminary report, the Government of Canada explained that Canadian studies activities at the mission level are regularly monitored. The study's findings indicate that monitoring is not always as effective as it should be.

The Commissioner therefore recommends that:

14. the Department of Foreign Affairs review, by December 31, 2004, existing monitoring mechanisms for Canadian studies activities at the mission level with a view to enhancing their effectiveness and encouraging, where needed, a proactive approach consistent with Canada's linguistic duality.

3. Trade and investment

Much of the routine business of our embassies and consulates is devoted to promoting Canada's economic development. Essentially, this is achieved by helping Canadian companies market their products and services in other countries and by attracting foreign investment to Canada. Services are provided through a network of more than 500 Trade Commissioner Service (TCS) officers in Ottawa and 140 locations abroad, in partnership with various federal departments and agencies, provincial governments and industrial associations. Most TCS officers working out of our missions are hired locally.

Canada's linguistic duality receives widely divergent interpretations in the commercial side of mission operations. At one end of the scale are officials who question its relevance on the grounds that "English is the language of business." Several officials stated that Francophone businesspeople need to speak English to market their products abroad and that their Francophone clients prefer to deal with them in English.[16] It was therefore perhaps not surprising to find that, despite an overall high bilingual capacity among TCS staff, this was not the case in two locations, where some officers are unable to deal with their Francophone clients in their own language.

At the other end of the scale are TCS staff who consider bilingualism essential to understanding not only the needs of Canadian clients but also the social and cultural context of each client's business. They pointed out that this is all the more important because TCS officers are often sent to Canada to meet businesspeople and government officials at all levels. Several officials assured us that their Canadian clients include those who prefer to deal with them in French.

The real and perceived relevance of Canada's linguistic duality in the commercial sector is perhaps most subtle on the investment side, where commercial officers and managers attract foreign investors to Canada. Officials explained that this work requires understanding the culture of the host country and, ideally, speaking the local language. They also stressed that the federal government cannot favour or be seen to favour communities or regions in Canada when encouraging foreign companies to invest here.

Various factors come into play in how foreign investment is distributed in Canada. Foreign investment tends to follow the regional make-up of a given industrial sector, but the responsiveness of provincial and municipal partners is a major factor as well. Some provinces, including Quebec, Ontario and Alberta, seek foreign investors through provincial trade missions and their own trade officers, housed either within Canada's diplomatic missions or separately.

Although provinces compete with each other for foreign investment, they tend to regard the federal role as complementary to their own efforts. Federal officials explained that each party offers different sets of services to potential foreign investors. As such, provincial efforts to attract foreign investment enhance the effectiveness of federal efforts. Officials at our embassy in Berlin recalled an initial meeting with a German company to which they invited representatives of two provinces.

16. The use of electronic communications in this sector may sometimes be a factor in language choice. TCS clients often initiate communications by completing electronic forms in an interactive database known as the Virtual Trade Commissioner Service. The Internet site and the forms are available in both English and French and the site indicates the language or languages spoken by TCS officers at each mission. Despite these measures, at least two officials recalled instances where clients realized that they could truly deal with the mission in French only after making direct contact with a TCS officer, either by phone or in person.

The economic well-being of a linguistic community can be linked in part to the effectiveness of all levels of government in foreign investment promotion. In its response to the preliminary report, the Government of Canada said that the challenge lies in coordinating federal, provincial and municipal activities in both trade and investment promotion. It provided many examples of ways in which the Department of International Trade in particular meets this challenge. The examples range from regular contact and meetings and information sharing to joint funding of events and direct support.

Our study nonetheless suggests that some provinces and municipalities are more active in this area than others. Through its coordinating activities, the federal government is well placed to encourage and support the responsiveness of other levels of government to ensure that all regions and both linguistic communities share the benefits.

Canada's linguistic duality and international commerce are perhaps most closely linked in our cultural industries. DFAIT, Canadian Heritage and Industry Canada have established a series of programs to promote Canada's arts and cultural industries in foreign markets. One of the most recent initiatives was a major international cultural trade forum organized by Canadian Heritage in Paris, which was specifically targeted at Francophone markets in Europe and Africa and open to Canadian cultural entrepreneurs from across the country. Among other goals, the event nurtured contacts and partnerships between our entrepreneurs and their Francophone counterparts in other countries.

Our study found that links between the cultural and commercial sectors at the mission level depend largely on individual attitudes and resources. In Chile, the embassy's trade side is taking advantage of that country's interest in second-language learning to promote Canada's language industries. However, trade officials in another embassy advised us that cultural industries are not a priority, while noting that the Quebec office in the same country was very active in this sector. Elsewhere, we were told that it is Canadian Heritage's responsibility to take care of cultural industries. Other officials were more sensitive to the mutual benefits to be gained from stronger links between cultural and commercial promotion, suggesting enhanced training opportunities related to Canada's cultural industries for officers in both sectors. Canadian Heritage is helping to build bridges at the mission level by planning to increase the number of cultural trade experts posted abroad, but a broader strategy is needed.

We also learned of foreign trade shows and expositions where limited resources were said to have prevented missions from ensuring a strong federal presence to match provincial participation. These situations should be closely monitored by headquarters, which should ensure levels of federal participation consistent with Canada's linguistic duality. The recent separation of DFAIT into two departments must not diminish the government's ability to effect positive change in this area.

The Commissioner therefore recommends that:

15. the Department of Foreign Affairs, in cooperation with the Department of International Trade and Canadian Heritage, develop an action plan by December 31, 2004, designed to ensure closer integration of the cultural and commercial activities of our diplomatic missions.

The Government of Canada stated that it "supports the goal of ensuring closer integration of the cultural and commercial activities of our diplomatic missions."

It added, "Canada's arts and cultural products and services help to express our diversity, values and identity, but also are an important element of Canada's new economy and an essential part of our export story.

"Because of extreme variations in the staff and funding available to each mission, [the Department of Foreign Affairs'] network for promoting cultural and commercial activities is necessarily hybrid. The same holds true for promoting education services. Some missions are fortunate enough to have employees assigned to those duties in separate divisions. Others have to incorporate those activities into the same division, be it a general relations division, a cultural or academic affairs division, a public affairs division, or a communications or trade division.

"Activities are already seamlessly integrated on several levels, and affected employees in missions and the Arts and Cultural Industries Promotion Division and the International Academic Relations Division work in close consultation. The exceptions highlighted in the report are not representative, and the means to remedy problems that arise are already at hand. With respect to relations between [the Department of Foreign Affairs] and [the Department of International Trade] in terms of promoting arts and cultural industries, the possibility of a memorandum of understanding was already being examined before the report was received. The MOU would be designed to strengthen and continue that integration process."

LINGUISTIC DUALITY ON THE FRONT LINE: LANGUAGE OF SERVICE ISSUES

Linguistic duality begins with bilingual service. We visited 11 embassies and consulates to explore the issues raised elsewhere in this report. These visits provided an opportunity to assess each mission's respect for its obligation to provide services in both official languages.[17] Given that our findings are not based on a comprehensive audit, we restrict our observations to three areas of particular concern: consular services, mission publications and security services.

1. Consular services

Canadians living or travelling abroad often turn to our embassies and consulates when emergency situations arise. Consular officials in each mission are responsible for dealing with a multitude of problems, ranging from lost passports and injuries to deaths and imprisonment. Their clients may be in serious distress and confused by the unfamiliarity of processes and procedures. Service availability in both official languages takes on enhanced importance in these types of situations.

At most locations visited, we found heightened sensitivity among front-line consular officials to the linguistic needs and rights of their clients. Excellent bilingual capacity among consular staff was the norm. However, at one embassy the sole bilingual consular affairs officer had been temporarily replaced for several months by a person who did not speak French.

The other situation of note was at the Chicago consulate general, where the consular affairs section had had no bilingual capacity for many years.[18] We were advised that service in French was available "on request," although no active offer signs were visible. Not surprisingly, the mission reported little demand for French-language service. The fact that the situation in Chicago has been allowed to exist for years is disquieting and underscores the need for better monitoring mechanisms.

The Commissioner therefore recommends that:

16. a) the Department of Foreign Affairs take immediate steps to ensure bilingual capability and active offer within the consular affairs sections of all diplomatic missions; and

16. b) establish, by December 31, 2004, an effective mechanism for regularly monitoring bilingual service availability and capacity within these sections.

---

17. All of Canada's diplomatic missions and consular posts are designated bilingual for purposes of service to the public under sub-section 10(a) of the Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations.

18. At the time of our study, we were told the situation would be addressed by hiring a bilingual assistant.

Noting our generally positive assessment of the linguistic situation of consular services, the Government of Canada replied that the two parts of the recommendation "appear to be based on a couple of isolated situations, rather than the norm within Consular Sections abroad."

The Government of Canada added: "Management of missions abroad, including adherence to departmental and government-wide policies, is the responsibility of Heads of Mission. They are held responsible for their implementation through the Performance Management Agreement (PMA) process and audit and evaluations carried out by the Office of the Inspector General.

"Recommendations, and deadlines attached to them, will be monitored by audits of the Inspector General to ensure they are implemented. It should be noted that the Human Resource Audit Guide for Missions has recently been updated to ensure a more thorough review of the administration of Official Languages at Missions. The audit guide includes steps to ensure that the Consular Program has the capacity to meet its obligation to provide services in both official languages, that active offers are made, appropriate signage and availability of forms/hand-outs in public areas and language training is provided to [locally engaged] staff as required."

2. Publications

DFAIT's official languages policy establishes different language requirements for publications based on the targeted population. Departmental publications intended for the general public must be issued in both official languages. However, a publication for a "limited unilingual public," using only one of Canada's official languages, may appear in that language only. In the latter case, the policy cites the example of publications prepared by an embassy or consulate and designed for the local public.[19]

All headquarters material identified during our study was in both official languages, except for several brochures intended for an American audience. The availability of mission publications, such as speeches, press releases and cultural calendars, in English and French varied from mission to mission.

19. The policy also contains provisions for scientific, professional and technical publications.

The Internet sites of Canada's Washington embassy and the New York consulate general are notable for the degree to which information is offered in English only.[20] At a given point in our study, 18 of 35 speeches on the Washington embassy site were available in English only. The New York site also offered considerable material in English only, including a speech that was delivered in Canada.

Officials at our embassy in Paris explained that they aim to place all information in both languages on the embassy's Internet site. The embassy makes considerable use of available tools and services, such as the federal government's Translation Bureau, although we were advised that information is sometimes posted in one language pending translation. Translation delays would account for the fact that a list of events and speeches on the Internet site at the time of our study was more up to date in French than was the list on the English site.

Most missions where the host country's language is neither English nor French include material in the local language on their Internet sites. Canada's embassy in Mexico City ensures that major speeches are available in English and French as well as in Spanish on its Internet site, but the calendar of events is in Spanish only. Several other missions also issue their cultural calendars only in the host country's language, often citing translation costs as a factor. The Budapest embassy issues press releases in English and French as well as in Hungarian, while distributing weekly newsletters to government officials in Hungarian only.

These varied approaches suggest that the language of the targeted audience is not always clearly established. Moreover, material issued by headquarters and Canadian offices abroad in the local language only fails to convey Canada's linguistic duality. The situation calls for a rethinking of DFAIT's policy, which should provide reasonable standards and criteria consistent with projecting our official languages, such as the inclusion of bilingual summaries. Headquarters should provide missions with the resources needed to fulfil linguistic responsibilities. One official suggested that DFAIT provide missions with guidance on the issue through its Internet site.

The Commissioner therefore recommends that:

17. the Department of Foreign Affairs revise, by December 31, 2004, provisions contained in its Official Languages Policy governing the language of publications with a view to ensuring that Canada's bilingual image is fully reflected at all times, and ensure that Canada's diplomatic missions are provided with adequate tools and financial resources to meet the requirements.

---

20. Both sites identify English-only documents with the symbol of the American flag.

In response, the Government of Canada stated: "While requiring that all communications for the Canadian public be available in both official languages, the Official Languages Policy document of the two departments includes provision for a limited number of documents to be available to non-Canadians in their preferred language.

"To this end, the Web sites of Canadian diplomatic missions abroad aimed at members of the local public can be available exclusively in the language(s) of the local public. Each site available for the local public must be identified as such in both English and French as well as the local language."

The Commissioner notes that the federal government's response reiterates existing policy and does not address the issues, concerns and suggestions raised in our study. She calls upon it to reconsider its position and take corrective action as recommended.

3. Security services

Members of the study team were subject, as visitors, to some form of security screening at each mission. The screening ranged from being asked to show identification to undergoing a search similar to what one experiences at an airport.

At most missions, security services were not available in both English and French at the time of our visits. Often, security guards could speak only the host country's language or only one of our two official languages. An incident at the Washington embassy merits special mention: in response to a visitor's greeting in French, the security guard told the visitor to "talk in English."

Security services for Canada's missions abroad are usually provided under contract by a local security company. Officials explained that linguistic clauses requiring companies to provide the service in both of our official languages are not realistic in many countries: the low salaries do not attract bilingual or multilingual candidates. In an effort to resolve the situation, one embassy had established - and practiced - a procedure whereby visitors are brought to a bilingual receptionist when required. At another location, embassy officials placed an active offer sign at the security desk when the matter was raised during our visit.

Unilingual security screening at Canada's diplomatic missions is contrary to the government's linguistic obligations and sends the wrong message about Canada's linguistic duality. Mission security guards are at the front end of service delivery. They are the first point of contact for Canadian and foreign visitors to our diplomatic missions. Moreover, the nature of that contact can be intimidating, unexpected and imbued with a sense of restraint.

Being told to "talk in English" at the front door has a direct impact on Canada's linguistic image and can significantly affect a client's linguistic expectations beyond that point. Despite these considerations, the language of security services at our diplomatic missions has been ignored at many locations. The situation calls for a department-wide solution.

The Commissioner therefore recommends that:

18. the Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2004, to ensure that security services at all Canadian diplomatic missions are actively offered and immediately available in both official languages.

The Government of Canada responded: "Security services at missions are normally provided by a third party. As such, requirements for the security clearance of individuals providing those services will often take precedence over the official languages competence. The Department will undertake a review of processes and systems to ensure that security services are actively offered and immediately available in both official languages."

The Commissioner is pleased to note the Department intends to conduct the necessary review. However, she finds it difficult to reconcile the federal government's intention to implement the recommendation with its position that security clearance requirements "often take precedence" over respect of linguistic rights. This position may account for the lack of security services in both official languages at most of the missions we visited and for the particularly unacceptable incident at the Washington embassy. In reminding the Government of Canada of its legal responsibility to provide service in both languages at all diplomatic missions, the Commissioner suggests that effective communication in a client's own language enhances security, rather than conflicts with it.

INTERNAL SUPPORT FOR LINGUISTIC DUALITY

Our study of policies, programs, activities and services in Canada's international relations leads us to consider measures for supporting linguistic duality's integration, particularly within our embassies and consulates. Bilingual service requires a system of language requirements, testing and training. Staff can be sensitized to Canada's linguistic duality through professional development, while a network of official languages champions offers a focal point for concerns and needs in the workplace. The audit and evaluation functions provide opportunities to ensure that everything is in place. We consider each of these support mechanisms below.

1. Language requirements, testing and training

In preceding sections, we referred to the importance of bilingual capacity among cultural, commercial and consular officials in the diplomatic missions we visited. As is the case in other departments, minimum capacity levels in each sector and mission are the product of language requirements established during staffing actions.

Canada's diplomatic missions differ from the rest of the federal public service because it distinguishes between Canada-based rotational staff and locally engaged employees. For several years DFAIT has required new foreign service officers to be bilingual at the level "C" before assigning them to their first posting. We understand that employees in the Administrative Services category must now meet the same requirement.

These initiatives speak well of DFAIT's commitment to bilingual services abroad. Their impact is nonetheless limited, given that DFAIT's Canada-based staff represents a minority of employees in most missions. Other employees include those from other government departments and agencies, such as Citizenship and Immigration, Agriculture and the Canadian International Development Agency, which may have different language requirements. A much larger group consists of employees hired from the local population. Canada has long hired members of the public in host countries to work in our embassies and consulates. However, the use of locally engaged staff has expanded since the mid-1990s to the point where they now outnumber Canada-based employees.

Missions establish language requirements for locally engaged employees. These requirements are not subject to the same standards set for public service employees. DFAIT's official languages policy states that missions are encouraged to provide the necessary language training or to recruit local personnel who can speak both official languages. The policy accords priority for second-language training to locally engaged employees whose duties include direct contact with the Canadian public. However, the policy does not require testing the second-language skills of these employees.

Our study of the situation in 11 embassies and consulates found that the policy does not provide sufficient direction in this area and fails to ensure bilingual capacity where needed. A number of locally engaged employees dealing with Canadian clients informed us that, when they were hired, knowledge of one of our languages was an "asset," rather than a requirement. In all cases, second-language skills were informally assessed during interviews. Some managers were concerned that linguistic capability is not professionally assessed, but they lacked guidance to address the problem. Other managers were concerned about the process becoming too bureaucratic.

We found a tremendous interest among locally engaged employees in second-language training to develop or maintain their skills. However, headquarters provides no funding for language training for these employees.[21] This was not always the case. In 1996, following a previous study by this office, DFAIT noted that it had increased official languages training to locally engaged staff in contact with the public and stated that it would continue to provide such training.

It is currently up to each mission to offer such courses and to fund them out of its operational budget. The result is that most missions we visited do not offer language training to their local employees. Some used to do so, but had stopped due to the cost. Three of the missions nonetheless maintain on-site language-training programs for their locally engaged employees. The courses are considered by some officials to be important for staff development. It was also suggested to us that making language training available to these employees contributes to their sense of the importance attached to Canada's linguistic duality.

The Commissioner therefore recommends that:

19. the Department of Foreign Affairs adopt, by December 31, 2004, a comprehensive program of support for ensuring adequate bilingual capacity among locally engaged employees at all diplomatic missions. This program should include appropriate guidelines, resources and direct assistance.

The Government of Canada responded that the Department of Foreign Affairs would review the current support program for locally engaged employees to identify appropriate improvements to guidelines, resources and direct assistance. It also pointed out that not all mission staff need to be bilingual.

---

21. DFAIT does offer online language courses, and employees can be reimbursed for 75% of the cost of language training taken privately. However, we found limited awareness of these options among managers and staff in a number of missions. It was also pointed out that online courses are oriented to improving written and reading skills rather than developing oral interaction skills.

In discussing the issue of language training with Canada-based staff, several expressed concern about their ability to maintain second-language skills. We were advised that acquired language skills become rusty during extended absences from Canada, especially during postings to countries requiring the learning and use of a third language.

The Office of the Commissioner of Official Languages believes strongly in personal responsibility for retaining language skills acquired at government expense and that this responsibility applies to government employees posted abroad. The particular circumstances of these employees nonetheless merit consideration by their home departments.[22] One official suggested that, following language training, rotational staff be posted to countries where their second language is commonly spoken.

The Commissioner therefore recommends that:

20. the Department of Foreign Affairs develop, by December 31, 2004, a strategy for assisting rotational staff in maintaining second-language skills.

In its response, the Government of Canada referred to measures already being taken by the Department of Foreign Affairs to help all staff maintain second-language skills. These include maintenance training at headquarters, distance programs for reading, writing and comprehensive skills and the reimbursement program referred to above. It is also committed to offering distance programs that target speaking skills "once technical issues are resolved."

The Commissioner believes considerable potential lies in the proposed distance program for maintaining second-language speaking skills and notes that such a program will help to address concerns raised at several missions we visited.

Canada's bilingual identity must extend to the very top of our representation abroad to include heads of missions. Canada's ambassadors, high commissioners and consuls general are appointed by order-in-council, with support from the Privy Council Office.[23] To be effective representatives of our country, heads of mission should embody our national values in their dealings with foreign audiences and individuals. Among those values, linguistic duality can be conveyed in a meaningful manner by heads of mission only with appropriate levels of knowledge of our two official languages.

---

22. The federal government's Directive on Language Training and Learning Retention, which came into effect on April 1, 2004, recognizes that responsibility for retaining acquired second-language skills is shared between the institution and the employee.

23. As documented in our previous report, *A Senior Public Service that Reflects Canada's Linguistic Duality* (June 2002), the Privy Council Office advises on and supports the selection, appointment and performance review of persons appointed by order-in-council.

At the time of our study, six of 114 mission heads appointed by Governor-in-Council did not meet the language requirements ("CBC") for senior executive positions in the federal administration. No information was available for another five appointees who had not previously been part of the federal public service. Our study also revealed that only half of the 28 senior officers appointed by DFAIT to head consulates and trade offices were confirmed to be bilingual. Eight were not bilingual, and information was not available for the remaining six. Linguistic duality's integration in Canada's foreign affairs will not be complete as long as such gaps in bilingual capacity persist at the top levels of our diplomatic and trade offices.

The Commissioner therefore recommends that:

21. the Privy Council Office and the departments of Foreign Affairs and International Trade each take steps, within their respective areas of responsibility, to ensure that future appointments to Canada's most senior representative positions abroad meet the "CBC" requirement, or a comparable level, for second-language skills.

In its response to the preliminary report, the Government of Canada said that, for the past three years, employees of the Department of Foreign Affairs considered for the positions of ambassador, high commissioner or consul general have been expected to meet the "CBC" requirement before taking up their assignments. More recently, this requirement has also been applied to public servants from other departments. Employees already posted abroad who do not meet the requirement must return to Ottawa for language training.

The Commissioner notes that the response is incomplete. It does not address appointments from outside the public service or appointments to heads of consulates and trade offices.

2 Professional development

Most of DFAIT's professional development program falls under the Canadian Foreign Service Institute (CFSI). CFSI's curriculum is derived in part from DFAIT's priorities, which in recent years have included increasing attention to the role of locally engaged employees in Canada's missions. Four years ago, the Institute introduced an orientation program for these employees. The program aims to bring all locally engaged employees to Canada within a year of their appointment for two weeks of training that covers, among other things, Canadian culture. The Institute has now trained approximately half of all such employees. In addition, local employees have seen increased access to specialized training courses in their fields. This is particularly the case with trade officers who regularly come to Canada for courses.

DFAIT's initiatives in this area offer excellent opportunities for sensitizing front-line staff about the Canadian context. An internal evaluation of CFSI's professional development program for locally engaged staff found that it had a positive impact on their "cultural awareness," among other things, and had enhanced their knowledge of Canada in general. However, our discussions with locally engaged employees suggest that the program's contribution to awareness levels of Canada's linguistic duality is not being fully realized. Few locally engaged employees could recall discussions of the linguistic dimension of our culture, society and economy in their courses, beyond the requirement to provide service in both languages.

The Commissioner therefore recommends that:

22. the Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2004, to better incorporate understanding of Canada's linguistic duality in professional training programs for locally engaged staff.

In the Government of Canada's response, the Department of Foreign Affairs committed itself to trying harder "to mainstream linguistic duality in our course offerings by asking presenters to address this theme and its consequences to the work of our staff." The Department added that one of the distance language learning courses for locally engaged employees "addresses the issue of linguistic duality through its review of La Francophonie as found in Canada and other countries." It also stated that professional courses are designed to give locally engaged employees a "deeper understanding of the socio-economic Canadian context" to help them in their work. According to the Department, employees frequently get the chance in these courses to discuss how Canada's linguistic duality expresses itself in work-related challenges.

DFAIT also offers opportunities for Canada-based staff to better appreciate our linguistic as well as cultural diversity. A five-year development program for new employees includes a cross-Canada tour. Each tour must cover a given number of provinces and territories, including regions with which the participant is not familiar. We understand the tours involve meetings with provincial officials as well as representatives of various economic sectors and cultural industries. We also note that different courses in the program are taught in either official language, thereby reinforcing second-language skills.

3. Official languages champions

In January 2003, DFAIT announced that each head of mission had been asked to appoint an official languages champion. According to DFAIT, each mission's champion would be a visible representation of its official languages program.

Our mission visits included discussions with several official languages champions. Some were well informed and active in this capacity. However, several others were unsure of their role and thus had taken few initiatives. These champions tended to be unfamiliar with obvious linguistic lapses and issues of concern to mission staff, although most demonstrated an immediate willingness to deal with such matters. Several champions did not know whether their mission had established official languages objectives.

The existence of an official languages champion can contribute to linguistic duality's integration in each of our diplomatic missions. This will occur only if incumbents of these positions have a clear mandate that includes actively promoting all aspects of the official languages program and if other employees are informed of the position and its purpose. To help ensure these conditions are met, each mission should begin by establishing official languages objectives.

The Commissioner therefore recommends that:

23. the Department of Foreign Affairs review its network of official languages champions in diplomatic missions and establish, by December 31, 2004, means of enhancing their effectiveness in promoting linguistic duality, including the adoption of official languages objectives at each mission.

The Government of Canada responded: "Since the 1980s, each Head of Mission has been requested to name a champion to be responsible for the day-to-day administration of the Official Languages Program at the mission. The Head of Mission retains ultimate responsibility for program delivery at the mission. All employees at missions, as well as at headquarters, have access to the Official Languages Site of the Human Resources Branch on the Intranet. This site contains all salient information on the Official Languages Program and summarizes the directives applicable with respect to serving the public and questions concerning language of work.

"As a general rule, whenever the Official Languages Section of the two departments is apprised of the name of a newly appointed champion, an electronic information kit is sent to the individual. This kit summarizes the major responsibilities of the champion and provides links to all relevant official languages sites. To this end, the champion can acquire the necessary competencies to perform his or her tasks."

The Commissioner reminds the Department of Foreign Affairs that our study revealed existing measures to be inadequate to ensure the effectiveness of its official languages champions' network.

4. Audit and evaluation

DFAIT's internal audit and evaluation services are well placed to support linguistic duality's integration in mission activities as well as headquarters programs. DFAIT audits, half of which are devoted to missions, focus on practices and procedures, whereas evaluations primarily consider the effectiveness and relevance of policies and programs.

We understand that official languages are reflected in DFAIT's audit process and guide. Officials added that linguistic lapses are noted during an audit and corrective action is usually taken. However, taking a recent audit report on the Canadian embassy in Beijing as an example, we note it contained little information related to mission efforts to project Canada's bilingual image, other than a reference to two consular service employees being trilingual. Audits, such as the forthcoming audit of the Public Diplomacy Program, are nonetheless excellent opportunities to address linguistic duality.

Officials expressed interest in incorporating linguistic duality in the branch's evaluation process. A review of recent evaluations shows that some covered subjects and issues important for Canada's bilingual image. One such evaluation was that of a major marketing campaign in 2001 by our embassy in Tokyo. The campaign, titled Think Canada, increased awareness of Canada in Japan while promoting a particular brand image of our country. Such endeavours lend themselves to projecting Canada's linguistic duality. DFAIT's evaluation report does not say whether Think Canada did so.

The Commissioner therefore recommends that:

24. the Department of Foreign Affairs revise, by December 31, 2004, its audit and evaluation processes to include policy and program effectiveness in integrating linguistic duality at all levels of operations, including missions.

The Government of Canada noted: "For brevity purposes, mission audits are usually reported on an exception basis. This method of reporting is necessary due to the large number of policies and programs administered at missions abroad. Consequently, where linguistic requirements are fully satisfied the results are reported orally to management and the details are not included in the audit report. In the future, audit reports will be expanded to include pertinent comments regarding linguistic duality. Audits of policies and programs will include a review of the integration of linguistic duality as appropriate, that is, where programs and/or missions have been effectively mandated.

"Evaluation processes do integrate linguistic duality when such a component is present in the policy or program evaluated. In the future, evaluation reports will reflect any findings related to official languages."

CONCLUSION:
INTERNATIONAL POLICY REVISITED

Our observations of the federal government's programs, activities and services in international relations led us to conclude that linguistic duality is being increasingly recognized as a valuable component of Canada's identity on the world stage. We found considerable evidence of the importance of linguistic duality to Canada's international image and an appreciation that linguistic duality opens doors in the global competition for attention and markets.

This particular image of Canada can be largely attributed, we believe, to our country's activist cultural diversity agenda and its prominent role in La Francophonie, not unlike the role Canada plays in the Commonwealth. Our country enjoys a certain international profile in these areas, which serves to remind the world that we are a nation that places high value on protecting and promoting differences and that we have been successful in doing so. In certain areas at least, Canada's linguistic duality is more than image; it forms an integral part of our identity abroad.

Linguistic duality can also be found in a number of important government programs, such as the Public Diplomacy and Canadian Studies programs. However, their uneven application at the mission level, including instances of outright resistance, speaks volumes about the low priority attached to promoting and taking advantage of Canada's bilingual identity in international relations.

Linguistic duality's fragile status in foreign affairs flows directly from the lack of clear policy direction and commitment. Whereas Canada's current international policy recognizes Canadian values and culture as a central pillar, or objective, linguistic duality's intimate relationship to these values and our cultural diversity and its relevance to other objectives are left to be read between the lines. Therefore, global projection of the two-language dimension of our national character may wax and wane with each change in operational priorities and resources.

The lack of policy direction accounts for the weak links and missed opportunities identified in this study. Notably, there are gaps between positive departmental programs and their application at the mission level. Canada's French fact has been largely untapped as a way to advance our interests in the United States. And we need better bridges between Canada's linguistic communities to reinforce strategies such as La Francophonie.

Overarching these issues is the federal government's responsibility to represent all of Canada and its linguistic communities in its relations with the rest of the world. The interests of Canada's linguistic duality call for greater harmonization of national and provincial activities abroad as well as the involvement of more provinces in international programs beneficial

to both English-speaking and French-speaking Canadians. Constructive and coherent federal–provincial relations are essential to the full integration of linguistic duality in Canada's foreign relations.

Many of the preceding recommendations reflect the fact that much is already being done to develop and build upon linguistic duality's positive contribution to Canada's identity and interests in the world. The recommendations are intended to strengthen these efforts. Other recommendations point to new opportunities. It is, however, the federal government's international policy review under way at the time of the study that offers the greatest potential for fundamental change.

The public consultation exercise, *Dialogue*, appears to have led the federal government away from the three-pillar approach to international policy. Discussions with officials suggest that questions of integration are being given serious attention. This is encouraging, given the current policy's shortcomings.

The government stated in its October 2004 Speech from the Throne that "it is no longer possible to separate domestic and international policies" and that these policies "must work in concert." The forthcoming International Policy Statement provides the federal government with the opportunity to ensure that linguistic duality, a key domestic policy rooted in constitutional rights and social reality, truly works "in concert" with Canada's international relations by clearly establishing linguistic duality among future government priorities in Canada's international relations.

The Commissioner therefore recommends that:

25. the Department of Foreign Affairs, as the lead department in the international policy review under way at the time of the study, ensure that, in the development of a new international policy, projection of Canada's linguistic duality is recognized as a government priority and effectively integrated in all other priorities.

The Government responded: "The [International Policy Review, or IPR] is now being developed, in accordance with the Prime Minister's instructions, as an integrated and comprehensive international policy framework, underpinned by a whole-of-government, whole-of-Canada approach. The international policy goals it will outline will reflect the best of Canadian aspirations for ourselves as a nation and for the world. Respect for

diversity, democracy, human rights and the promotion of equitable growth, sustainable development and social progress are among the themes that we anticipate will drive the IPR. Our international advantages or assets include our history and linguistic duality, which position us to play strongly in organizations like La Francophonie and the Commonwealth and to collaborate with members of those organizations on issues of mutual interest. A key strategic goal in the IPR is forging new partnerships with Canadians in international policy development and implementation. A greater emphasis on Canadian culture and on supporting Canadians living, working, performing, studying, investing and visiting abroad is intended to create larger windows to project Canada, including our linguistic duality, on the international stage."

The Commissioner reiterates the need to clearly establish in the new policy's priorities the contribution of linguistic duality to Canada's international identity and interests.

Establishing clear policy priorities favouring Canada's linguistic duality should go a long way to addressing many of the weaknesses identified in this report. It should in particular contribute to a greater alignment of Canada's representation abroad by setting appropriate standards for mission activities. DFAIT must exercise its validation role to ensure that those standards are met, while continuing to encourage initiative and creativity. Our limited survey points to a particular need for validation and guidance at Canada's missions in the United States, all the more so in light of the federal government's increased attention to our relations with that country and the opening of seven additional missions within its borders in the next few months.

It is in Canada's best interests that our new international policy firmly installs linguistic duality in our relations with other countries. Linguistic duality opens doors to Canada precisely because it ensures direct access to two international cultures, because it establishes Canada's reputation in the world as a model of social harmony through effective management of differences, and because, in the dynamic and complex world of international relations, where nations compete for attention in promoting their interests, our linguistic duality makes Canada stand out.

LIST OF RECOMMENDATIONS

The observations resulting from this study of linguistic duality in Canada's international relations have led the Commissioner to recommend that:

1. The Department of Foreign Affairs ensure that its forthcoming audit of the Public Diplomacy Program include a comprehensive assessment of the program's contribution to linguistic duality in Canada's international relations.

2. While fully respecting the principle of academic freedom, the Department of Foreign Affairs include Canada's linguistic duality as a topic of interest in the application forms for the Canadian Studies Faculty Research Program, and that it do so in time for the program's 2004 applications.

3. The Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2005, to ensure that all international Canadian studies programs apply to all parts of Canada and both Anglophone and Francophone populations.

4. The Department of Foreign Affairs, in partnership with Canadian Heritage, take the necessary steps by March 31, 2005, enabling the Government of Canada to seek membership in the Latin Union.

5. The Department of Foreign Affairs, in collaboration with Canadian Heritage, develop, by December 31, 2004, internal communication strategies to enhance understanding of linguistic duality's pertinence to our cultural diversity and to related government initiatives.

6. The Department of Foreign Affairs revise, by December 31, 2004, eligibility criteria for its Francophonie Promotion Fund to include projects aimed at improving links with, and awareness within, Canada's Anglophone population.

7. a) Canadian Heritage develop and implement, by December 31, 2004, a campaign aimed at promoting TV5 within Canada's Anglophone community; and

7. b) Actively encourage the involvement and participation of more provinces and territories, notably Ontario, in the Canadian contribution to TV5 programming and financing.

8. The Department of Foreign Affairs and Canadian Heritage use the results of the current review of Canadian participation in Francophonie institutions to ensure that Canada's Francophone community is fully reflected and represented.

9. a) As part of the federal government's cultural diversity agenda, Canadian Heritage, in cooperation with the Department of Foreign Affairs and other responsible departments and provincial governments, pursue the implementation of all outstanding resolutions and recommendations on cultural diversity within the Organization of American States since the 2001 Quebec City Summit; and

9. b) Take the necessary steps by December 31, 2004, in collaboration with other member states of the OAS, to fully integrate linguistic diversity in the mandate of the Institute for Connectivity of the Americas.

10. By December 31, 2004, the Department of Foreign Affairs review the impact on Canada's Francophone community of the English-only language policy of the Asia-Pacific Economic Cooperation and the effectiveness of existing communication efforts.

11. For each trade mission, the Department of Foreign Affairs remind participating departments and agencies of their responsibility to ensure that the linguistic rights of private sector participants are respected at all times.

12. The Department of International Trade review, by December 31, 2004, its priorities to ensure they fully incorporate and reflect linguistic duality, and that it modify programs accordingly, including those related to trade missions.

13. a) The Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2004, to expand Canadian participation in annual celebrations of La Francophonie around the world; and

13. b) Review the enhanced representation initiative in the United States to ensure that linguistic duality is effectively integrated in the priorities and operations of new and upgraded missions in that country.

14. The Department of Foreign Affairs review, by December 31, 2004, existing monitoring mechanisms for Canadian studies activities at the mission level with a view to enhancing their effectiveness and encouraging, where needed, a proactive approach consistent with Canada's linguistic duality.

15. The Department of Foreign Affairs, in cooperation with the Department of International Trade and Canadian Heritage, develop an action plan by December 31, 2004, designed to ensure closer integration of the cultural and commercial activities of our diplomatic missions.

16. a) The Department of Foreign Affairs take immediate steps to ensure bilingual capability and active offer within the consular affairs sections of all diplomatic missions; and

16. b) Establish, by December 31, 2004, an effective mechanism for regularly monitoring bilingual service availability and capacity within these sections.

17. The Department of Foreign Affairs revise, by December 31, 2004, provisions contained in its Official Languages Policy governing the language of publications with a view to ensuring that Canada's bilingual image is fully reflected at all times, and ensure that Canada's diplomatic missions are provided with adequate tools and financial resources to meet the requirements.

18. The Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2004, to ensure that security services at all Canadian diplomatic missions are actively offered and immediately available in both official languages.

19. The Department of Foreign Affairs adopt, by December 31, 2004, a comprehensive program of support for ensuring adequate bilingual capacity among locally engaged employees at all diplomatic missions. This program should include appropriate guidelines, resources and direct assistance.

20. The Department of Foreign Affairs develop, by December 31, 2004, a strategy for assisting rotational staff in maintaining second-language skills.

21. The Privy Council Office and the departments of Foreign Affairs and International Trade each take steps, within their respective areas of responsibility, to ensure that future appointments to Canada's most senior representative positions abroad meet the "CBC" requirement, or a comparable level, for second-language skills.

22. The Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2004, to better incorporate understanding of Canada's linguistic duality in professional training programs for locally engaged staff.

23. The Department of Foreign Affairs review its network of official languages champions in diplomatic missions and establish, by December 31, 2004, means of enhancing their effectiveness in promoting linguistic duality, including the adoption of official languages objectives at each mission.

24. The Department of Foreign Affairs revise, by December 31, 2004, its audit and evaluation processes to include policy and program effectiveness in integrating linguistic duality at all levels of operations, including missions.

25. The Department of Foreign Affairs, as the lead department in the international policy review under way at the time of the study, ensure that, in the development of a new international policy, projection of Canada's linguistic duality is recognized as a government priority and effectively integrated in all other priorities.

APPENDIX
GOVERNMENT RESPONSE TO THE PRELIMINARY REPORT

The Commissioner of Official Languages has recommended that:

Recommendation 1

The Department of Foreign Affairs ensure that its forthcoming audit of the Public Diplomacy program include a comprehensive assessment of the program's contribution to linguistic duality in Canada's international relations.

The Government will ensure that the evaluation of Public Diplomacy will address all issues related to Public Diplomacy including its contribution to linguistic duality in Canada's international relations.

Recommendation 2

While fully respecting the principle of academic freedom, the Department of Foreign Affairs include Canada's linguistic duality as a topic of interest in the application forms for the Canadian Studies Faculty Research Program, and that it do so in time for the program's 2004 applications.

As the Report points out, the Canadian Studies program has existed "for longer than present foreign policy," and has been extremely successful, supporting 26 national and multinational Canadian studies associations, as well as some 250 Canadian studies centres around the world, and financing hundreds of research projects.

The theme of "linguistic duality" is integrated in many research projects on a wide variety of subjects and we are firmly convinced that this subject is already a growing source of interest to many scholars. We will continue to advocate this as an area of interest. Furthermore, the International Council for Canadian Studies (ICCS) has already been instructed to add it to the list of topics of interest of the Faculty Research Program.

Recommendation 3

The Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2004, to ensure that all international Canadian studies programs apply to all parts of Canada and both Anglophone and Francophone populations.

As the Report indicates, the Bank of Missions which facilitates exchanges between Canada and other countries covers France, but does not include exchanges between France and Quebec, as the Province of Quebec has already established a parallel exchange program with France. In fact, this non-inclusion of Quebec has been specifically required by France at each "Commission culturelle mixte" meeting, and does not refer particularly to Canadian studies. In the past, the Canadian side has acceded to this French requirement. This position will be reviewed at the next meeting. However, no such meeting is planned before 2005; it would be difficult, therefore, to implement this recommendation by 31 December 2004.

Recommendation 4

The Department of Foreign Affairs, in partnership with Canadian Heritage, take the necessary steps by March 31, 2005, enabling the Government of Canada to seek membership in the Latin Union.

Canada maintains close bilateral relations with Latin Union member countries. Through its network of embassies in Europe, Africa and the Latin American/Caribbean region, Canada is able to maintain a close dialogue with these countries on promoting culture and cultural diversity.

Canada also has the privilege of sitting with Latin Union member countries on international or regional organizations such as UNESCO, the Organization of American States (OAS), and the International Organization of the Francophonie (OIF). The International Network on Cultural Policy (INCP) is also a discussion forum conducive to exchanges with Latin Union member countries. With respect to the Francophonie in particular, the organization has developed ties in recent years with other linguistic spaces, including the Organization of Ibero-American States, the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP), and the Latin Union as well.

The OIF and the Latin Union have thus conducted a series of common initiatives in the area of cultural and linguistic diversity. For example, they have established a virtual forum on cultural pluralism to foster discussion on various issues raised by globalization. Canada vigorously supports these projects, which are right in line with the Canadian approach to cultural diversity.

Numerous Canadian experts, linguists, terminologists and other academics, as well as government organizations such as the federal Translation Bureau and Quebec's Office of the French Language, participate in the Union's activities.

In short, while Canada is not a member of the Latin Union, it supports its activities and maintains close relations both with the Union and its member countries. Accordingly, Canada is not, for the time being, considering joining the Latin Union. However, Canada will work to develop its ties with the Latin Union, notably through its membership in the International Organization of the Francophonie.

Recommendation 5

The Department of Foreign Affairs, in collaboration with Canadian Heritage, develop by September 30, 2004, internal communication strategies to enhance understanding of linguistic duality's pertinence to our cultural diversity and to related government initiatives.

The Department of Foreign Affairs will develop, by September 30, 2004, an internal communication strategy in keeping with Recommendation 5 of the Report. The strategy will be designed to raise awareness among Canadian employees in missions abroad and locally recruited employees of the importance of linguistic duality as a foundation of our foreign and trade policies. This will enable us to promote Canadian identity (a product of cultural and linguistic diversity) more effectively with host countries, while working to promote our political and trade interests on the international scene.

Canadian Heritage has contributed to sessions of the Foreign Service Institute and Foreign Affairs Canada (FAC) briefings of outgoing Heads of Mission and cultural attachés with the purpose of educating officials about the international cultural diversity agenda, including specific policy and program objectives of Canadian Heritage related to supporting cultural and linguistic diversity. Consistent messaging both at home and abroad among government officials contributes to a reinforced message about the objectives and successes of the Canadian cultural policy model.

Recommendation 6

The Department of Foreign Affairs revise, by September 30, 2004, eligibility criteria for its Francophonie Promotion Fund to include projects aimed at improving links with, and awareness within, Canada's Anglophone population.

The primary purpose of the Francophonie Promotion Fund is to enable Canadians and organizations to take part in activities of the international Francophonie, and to enable non-governmental organizations (NGOs) within the international Francophonie to raise awareness of their activities with communities. The Fund is barely sufficient to respond to the numerous applications from NGOs to participate in events of the international Francophonie.

All Canadians, Anglophones and Francophones alike, can apply for funding through this program. The key criterion is that projects submitted respect the objectives of the Fund, which are to promote the international Francophonie.

In addition, the provincial governments of provinces with substantial Francophone communities (Manitoba and Ontario) are usually associated with major events of international Francophonie. Provincial government representatives are encouraged to participate, within the Canadian delegation, at international meetings such as the Francophone Summit. Provincial governments are generally reluctant to commit human and financial resources in order to enhance their participation in activities of the international Francophonie.

The Department is committed to using the opportunity of the next Francophone Summit, in Fall 2004, to develop a strategy in conjunction with Canadian Heritage to encourage greater participation by provincial governments. The Department will continue to directly support projects designed to enhance the participation of Francophone communities in the international Francophonie.

Recommendation 7A

Canadian Heritage develop and implement, by December 31, 2004, a campaign aimed at promoting TV5 within Canada's Anglophone community;

Canadian Heritage (PCH) supports the Commissioner's recommendation. Indeed, it has already undertaken initiatives to raise awareness of TV5 within Canada's Anglophone communities. Those initiatives are mainly implemented by the operator TV5 Québec Canada, which is best positioned to promote the channel to the Canadian public.

For example, in May 2003, Canadian Heritage collaborated with TV5 Québec Canada, TV5 Monde and Radio-Canada to broadcast "24 hours in Vancouver." In connection with the broadcast, TV5 Québec Canada, with financial support from PCH, ran an advertising campaign among Anglophone and Francophone Canadians. The event was covered by a number of English-language dailies, including the *Globe and Mail*, the *National Post*, the *Vancouver Sun*, the *Time Colonist*, the *Montreal Gazette*, the *Whitehorse Star* and the *Red Deer Advocate*.

In addition, PCH, through its contribution agreement with TV5 Québec Canada, funds marketing initiatives by the channel to promote TV5 to Canadians.

PCH will continue to work closely with TV5 Québec Canada in response to the recommendation to raise awareness of TV5 within Canada's Anglophone communities through an advertising campaign.

Recommendation 7B

Canadian Heritage actively encourage the involvement and participation of more provinces and territories, notably Ontario, in the Canadian contribution to TV5 programming and financing.

Canadian programming on TV5:
PCH ensures that Canadian programming, on both TV5 Québec Canada (which manages the signal in Canada) and TV5 Monde (which manages the seven other signals worldwide), is representative of the Canadian Francophonie in its entirety. It should be noted, however, that each operator chooses its own programming.

Canadian programming broadcast by TV5 Québec Canada comes mainly from independent producers from Quebec and the rest of Canada. PCH has previously funded initiatives to enhance the representation of producers outside Quebec. Finally, TV Ontario is a part of the administrative council of TV5 Quebec Canada.

For Canadian content broadcast on the signals managed by TV5 Monde, Radio-Canada is responsible for offering Canadian programming, though in collaboration with TV5 Québec Canada and Télé-Québec as part of a program committee. Radio-Canada is responsible for proposing a range of programming representative of the Canadian Francophonie in its entirety.

It is noteworthy, however, that TV5 Monde is ultimately responsible for selecting programming, on the basis of the Canadian offer. The final decision on Canadian programming by TV5 Monde therefore does not rest with the Canadian partners.

Financing of TV5:
TV5 Monde is financed by five donor governments, while TV5 Québec Canada is financed only by the governments of Canada and Quebec.

The decision to accept a new donor government for TV5 Monde rests with the Conference of Ministers responsible for TV5. In regard to TV5 Québec Canada, it rests with the governments of Canada and Quebec.

If another provincial or territorial government wanted to participate in financing TV5, the request would need to be made to the respective government authorities responsible for the decision.

Recommendation 8

The Department of Foreign Affairs and Canadian Heritage use the results of the current review of Canadian participation in Francophonie institutions to ensure that Canada's Francophone community is fully reflected and represented.

Although the Quebec and New Brunswick governments participate as members in the International Organization of the Francophonie, the federal government authorities who sit on various bodies of the international multilateral Francophonie represent all Canadians, regardless of their language of use or mother tongue. The marquee event of the Francophonie is the Francophone Summit, which is held every two years and is attended by the Prime Minister of Canada, representing the Canadian population. Canadians are thus already represented within the International Organization of the Francophonie and the Intergovernmental Agency of the Francophonie.

The operators of the Francophonie include the Agence universitaire de la Francophonie, whose membership comprises almost all Francophone universities outside Quebec; the Assemblée des parlementaires de la Francophonie (APF), which will meet in Prince Edward Island next July and whose membership includes parliamentarians from all provinces, and the Association des maires (AIMF), which is accessible to Canadian municipalities.

With regard to Canadian participation in TV5 and the Jeux de la Francophonie, please refer to response 7b and 9.

Recommendation 9

Noting that Quebec and New Brunswick are already active within La Francophonie, the Department of Foreign Affairs and Canadian Heritage develop a strategy, by December 31, 2004, to increase the involvement of all other provincial and territorial governments in La Francophonie institutions, projects and events.

As a member state of the International Organization of the Francophonie, Canada represents all Canadians within institutions and bodies of the Francophonie. Quebec and New Brunswick obtained the status of "participating government" within the Francophonie in 1971 and 1977, respectively. The other provinces are included in numerous events of the Francophonie. Following an invitation by the Prime Minister to the premiers of the provinces with a substantial Francophone population and which expressed an interest, provinces such as Ontario, Manitoba and Prince Edward Island designated representatives to join the Canadian delegation attending Summits of Heads of State and Government of the Francophonie.

The Francophone Games are another excellent example. In accordance with the terms and conditions for its participation in the international Francophonie, Canada registers a single delegation to the Francophone Games, made up of three different teams: Canada, Canada-Quebec and Canada-New Brunswick.

The Department of Canadian Heritage is responsible for organizing and coordinating all activities connected with the participation of the athletes and artists who represent Team Canada at the Francophone Games. The pan-Canadian dimension is a constant concern throughout the process leading to the selection of Team Canada.

The Government of Canada is in no way directly involved in the selection of athletes and artists participating in the Francophone Games. That duty falls to national sports organizations, in conjunction with the sports federations of Quebec and New Brunswick, for athletes, and to a non-governmental organization for artists.

Team Canada selects its members from throughout the country. Team Canada can include members from all provinces and territories. Artists and athletes are selected on the basis of the excellence principle, and to ensure equal treatment of participants. The language of the participant is not a selection criterion in that connection.

Recruitment, selection and training of artists on Team Canada are assigned to a contractor following a tender call on the government's official electronic tendering service. The contractor is required to have in-depth knowledge of communities and the different artistic and cultural contexts of Canada as a whole.

The promotion of cultural competitions to select artists covers the entire country. Public notices cover both English- and French-language media. Artists are chosen through a national selection process using peer juries made up of artists and cultural stakeholders that are equitably representative of Western, Eastern and Central Canada.

Recommendation 10

a) As part of the federal government's cultural diversity agenda, Canadian Heritage, in cooperation with the Department of Foreign Affairs and other responsible departments and provincial governments, pursue the implementation of all outstanding resolutions and recommendations on cultural diversity within the Organization of American States since the 2001 Quebec City Summit;

b) Canadian Heritage, working with other member-states of the OAS, take the necessary steps by December 31, 2004, to fully integrate linguistic diversity in the mandate of the Institute for Connectivity of the Americas.

PCH has been a champion of cultural and linguistic diversity in the OAS and Summit of the Americas process, and will continue to pursue cultural diversity objectives articulated in the Summit Action Plan. Specifically:

- Canadian Heritage was instrumental in ensuring that the first Meeting of Ministers and Highest Authorities Responsible for Culture, held in Cartagena, Colombia, July 12-13, 2002, was a success. The Cartagena Declaration and Action Plan reaffirmed the need to promote greater awareness and understanding of the importance of cultural and linguistic diversity in the Americas.

- Canada, as Vice-Chair of the Inter-American Committee on Culture, is also supporting intergovernmental negotiations in the lead-up to the Second Meeting of Ministers and Highest Authorities Responsible for Culture that will take place in Mexico City, August 23-24, 2004.

- Canadian Heritage, particularly the Canadian Cultural Observatory, has funded a feasibility study on an Inter-American Cultural Policy Observatory that would facilitate the exchange of information on cultural policies and cultural diversity in the member states and promote the dissemination of cultural information on the Americas throughout the hemisphere and world.

- Canadian Heritage organized a Knowledge Sharing Workshop - in conjunction with the OAS - on Cultural Diversity, Youth Employment and Youth Exchanges in October 2003. The importance of Canada's linguistic diversity was one of the themes communicated to participants from the ten participating OAS member states.

The participation of provincial delegations, most notably the Government of Quebec, at the ministerial and officials level has contributed to a better understanding of Canada's linguistic diversity.

Canadian Heritage has actively promoted and supported the translation of OAS documents into English and French.

As a champion of linguistic and cultural diversity in the OAS and Summit of the Americas process, the Government of Canada will work to more fully integrate linguistic diversity in the mandate of the Institute for Connectivity of the Americas.

Note: The OAS should not be included under the heading of "trade liberalization" since it is not a trade body such as the WTO.

Recommendation 11

By December 31, 2004, the Department of Foreign Affairs review the impact on Canada's Francophone community of the English-only language policy of the Asia-Pacific Economic Cooperation and the effectiveness of existing communication efforts.

The report tries to link Canada's policies within the OAS and APEC, and indirectly criticizes the Government of Canada for not succeeding in having French adopted as an official language of APEC, as it did within the OAS and the Summit of the Americas process. We feel that criticism is unjustified. The OAS comprises countries where a majority of the population speak only four languages: Spanish, Portuguese, English and French. It was therefore relatively easy for member countries to reach agreement on a multilingual organization that would use four languages. Within APEC, there are not four languages, but rather 14 (English, French, Chinese Mandarin, Taiwanese Mandarin, Cantonese, Korean, Japanese, Thai, Bahasha Indonesia, Bahasha Malaysia, Tagalog, Spanish, Motu (the most widespread of the 700 languages spoken in Papua New Guinea), and Vietnamese). As French is the 14th most widely spoken language in the APEC region, it would be extremely difficult to have it adopted as an official language without giving equal status to the 13 other languages. Moreover, it would be impossible for an organization the size of APEC to function in 14 languages (its secretariat comprises only 40 people and its annual budget is under $5 million).

That being said, the Government of Canada is doing everything it can to ensure that APEC's initiatives and services are accessible to Canadians in both official languages. To that end, we have set up a Web site providing a host of information on APEC in English and French, and

we answer all enquiries on APEC in the official language of the originator. We also organize information sessions on APEC for business people and non-governmental organizations. The information sessions are bilingual – or in French in Francophone regions.

Moreover, Canada is recognized as one of the strongest defenders of the concept of cultural diversity within APEC, which we take pains to ensure that it does not adopt common positions advocating the use of one language rather than another by citizens of member economies. There is also a large number of Francophones in Canadian delegations attending APEC meetings, and it is very clear to all the other delegations that Canada is a bilingual country. Delegation meetings are bilingual, and Canadian delegates very frequently communicate with one another in French. As well, the current chair of the largest APEC committee is French-Canadian.

Recommendation 12

For each trade mission, the Department of Foreign Affairs remind participating departments and agencies of their responsibility to ensure that the linguistic rights of private sector participants are respected at all times.

The report refers specifically to the Trade mission to Santiago, Chile which took place in December 2003. The Department recognizes the importance of Recommendation 12 but feels it satisfied this requirement in the planning and delivery stages of the mission. The Department had taken all necessary precautions by advising participating federal partners, verbally and in writing, of their obligation to present information in both official languages out of respect for mission participants.

When a Trade Canada mission is identified, with a cultural component, Trade Routes invites all businesses to participate through Trade Team Canada-Cultural Goods and Services (TTC CGS), which is the cultural sector's vehicle for working with the Department of Canadian Heritage and the rest of the Government of Canada on export preparedness and international business development issues. Participation in TTC CGS (an industry advisory board) is open to all Canadian arts and cultural organizations and membership includes representation from both linguistic groups.

Recommendation 13

The Department of International Trade review, by September 30, 2004, its priorities to ensure they fully incorporate and reflect linguistic duality, and that it modify programs accordingly, including those related to trade missions.

From the Trade Commissioner Service perspective, priorities and results are driven by the priorities of International Trade Canada. These tend not to be on a sector-specific basis but are more general, for example, "expanded base of Canadian businesses active in world markets." Each of our trade posts abroad use these priorities to develop their plans on a post-by-post basis. Priority sectors for each of these posts are determined by the business environment they are facing locally and the interest of Canadian companies in that particular market. In the report, a specific example is cited related to the Chilean government's goal of promoting second-language training. Our post in Santiago recognized this opportunity and identified this as a priority sector for Canadian companies. This priority would not be shared by all of our posts abroad.

Our posts abroad are constantly reviewing the business environment in which they are operating and these are reflected in the individual annual business plans developed by each post. Trade missions and other elements in individual post strategies flow from the results that a post hopes to achieve in particular sectors. If language-related opportunities exist based on their analysis of the business environment, these will be reflected in their business plans.

Recommendation 14A

The Department of Foreign Affairs take steps, by September 30, 2004, to expand Canadian participation in annual celebrations of La Francophonie around the world;

In recent years, the Department of Foreign Affairs has launched a support program to enable our embassies to celebrate the Journée internationale de la Francophonie. More and more missions are using the program each year. Over 60 missions in 2003, and over 80 missions in 2004, organized activities to celebrate the Journée internationale de la Francophonie.

This support takes the form of funding to enable our embassies to develop their own initiatives (performances, symposia, literary contests, film festivals and spelling bees) or to join in similar initiatives by a group of representatives of Francophonie countries; awarding books by Francophone Canadian authors to contest winners; providing French-language CDs to radio stations and videocassettes to television stations and/or cinemas; and providing flags and other promotional material.

Recommendation 14B

The Department of Foreign Affairs review the enhanced representative initiative in the United States to ensure that linguistic duality is effectively integrated in the priorities and operations of new and upgraded missions in that country.

All Canada based positions in the new offices in the U.S. respect the official-language requirements established by the Department. Services will be offered in both official languages.

Recommendation 15

The Department of Foreign Affairs develop and implement, by December 31, 2004, a strategy to identify and address weaknesses in the integration of linguistic duality in cultural programs of all diplomatic missions.

We unreservedly support the principle of linguistic duality. That being said, we feel this recommendation is inappropriate, as it ignores the necessarily very diverse nature and very real constraints of our network abroad. The Report suggests that because of the changing nature of staffing many missions abroad, our missions are poorly positioned to integrate linguistic duality consistently and uniformly into cultural promotion. We feel this misses the nub of the problem. Our representation abroad is varied by its very nature, in terms of both our motivation to open a particular mission and the priorities of each one, and the funding and staff available to them. (In this regard, Paris is a very telling example: the mission obtained very substantial funding to implement the Canada-France 2004 Initiative. Such resources are exceptional, and it would be unrealistic to think that all missions can implement such exhaustive programming with their existing resources.) In a network like ours, absolute uniformity is difficult to achieve. We can only endeavour to stay in line with departmental priorities, which we do very successfully on a number of different fronts, including linguistic duality.

Recommendation 16

The Department of Foreign Affairs establish, by September 30, 2004, a monitoring mechanism for Canadian studies activities at the mission level and encourage where needed a proactive approach consistent with Canada's linguistic duality.

The Report highlights the effective and influential role of Canadian missions abroad in ensuring the inclusion of linguistic duality in the many highly successful Canadian Studies activities undertaken. These activities are already monitored regularly, as indicated in the

Consular Affairs Bureau's Risk Management Accountability Framework and Results Based Accountability Framework, and we will continue the existing proactive approach to this subject. We do not feel that a further formal monitoring mechanism is necessary.

Note: One of Trade Routes' goals is to ensure stronger international positioning for Canada's English- and French-language cultural products and services. By the very nature of the program, linguistic duality is promoted. Trade Routes' five officers have, at minimum, a linguistic profile of "CBC". These officers all have responsibilities on the investment side, but it is important to note that Canadian Heritage must respect the Canadian Investment Act *(which limits attracting investments through foreign ownership).*

Recommendation 17

The Department of International Trade identify, by September 30, 2004, and put into place means of effectively enhancing the responsiveness of all other levels of government in Canada to foreign investment opportunities.

Although PCH is not implicated directly in the recommendation, it should be noted that this recommendation has a mix of trade, investment and provincial participation. As an example, the "major trade show in Paris" was not specifically focussed on investment (what we would call partnerships/strategic alliances), but rather market opportunities and therefore the recommendation must be clearly framed as "trade and investment" or reworded to focus on investment.

The Department encourages the participation of all other levels of government in the investment file. In fact, the recommendation is not clear: it is not a question of "enhancing the responsiveness of all other levels of government in Canada to foreign investment opportunities." The responsiveness is there, the challenge is in coordinating our efforts to deal with it. We actually have a fair bit of activity under way already, for example:

- Posts are in direct and constant contact with provinces/territories/municipalities concerning investment interests and helping them to pursue opportunities.
- International Trade Canada (ITCan) meets individually, and annually, with each province/territory to discuss their, and our, investment priorities and plans and how best to coordinate efforts.
- ITCan has monthly contact with provinces/territories to coordinate marketing plans.
- ITCan has a division dedicated to partnerships, including those with provinces/territories/municipalities.

- ITCan sits on the board of the Economic Developers Association of Canada which has investment as a principal focus.

- ITCan is hosting (April 20-21) an Assistant Deputy Minister (ADM) level federal/provincial/territorial meeting to discuss the full range of investment activities dealing with attraction and retention/expansion and how we can best coordinate our efforts and leverage our resources.

- ITCan regularly works with provinces/territories for joint funding of major events, e.g., surrounding major trade/investment fairs.

- Eight provinces and some 20 municipalities were involved in the KPMG global cost competitiveness study that was recently released; ITCan coordinated all of that activity.

- ITCan now shares its action plans for priority markets with the provinces/territories.

- ITCan meets with regional development agencies and major municipalities as part of our annual, continual consultation programs.

- ITCan is now working with provinces/municipalities to define coordinated programs for aftercare, retention and expansion of investment, to define roles of responsibilities of all players, to share information more widely, exchange best practices, etc.

- ITCan is launching an internet-based Knowledge Management system dedicated to providing the provinces/territories and municipalities with the ability to have two-way discussions on policy issues and development.

- ITCan manages the Community Investment Support Program, the only federal program aimed at assisting communities in developing their investment profiles and attractiveness.

- ITCan provides information to partners on targets that we consider most likely to respond positively to an approach on investment.

- ITCan manages a program called Community Profiles which provides Web-based information on a large number of Canadian communities.

- The overall ITCan strategy for investment attraction/retention has four main elements to it, one of which is partnering which in fact is critical to the way we work in all respects, and the provinces/territories/municipalities are key to this work.

Recommendation 18

The Department of Foreign Affairs, in cooperation with the Department of International Trade and Canadian Heritage, develop an action plan by December 31, 2004, designed to ensure closer integration of the cultural and commercial activities of our diplomatic missions.

The Government supports the goal of ensuring closer integration of the cultural and commercial activities of our diplomatic missions. Canada's arts and cultural products and services help to express our diversity, values and identity, but also are an important element of Canada's new economy and an essential part of our export story.

Because of extreme variations in the staff and funding available to each mission, FAC's network for promoting cultural and commercial activities is necessarily hybrid. The same holds true for promoting education services. Some missions are fortunate enough to have employees assigned to those duties in separate divisions. Others have to incorporate those activities into the same division, be it a general relations division, a cultural or academic affairs division, a public affairs division, or a communications or trade division. Activities are already seamlessly integrated on several levels, and affected employees in missions and the Arts and Cultural Industries Promotion Division and the International Academic Relations Division work in close consultation. The exceptions highlighted in the report are not representative, and the means to remedy problems that arise are already at hand. With respect to relations between FAC and ITCan in terms of promoting arts and cultural industries, the possibility of a memorandum of understanding was already being examined before the report was received. The MOU would be designed to strengthen and continue that integration process.

We suggest that the first paragraph of p. 25, which currently reads: "One of the most recent initiatives was a major trade show organized by Canadian Heritage in Paris specifically oriented to Canada's French-language cultural industries" be modified. This statement could be replaced with:

"One of the most recent initiatives was a major international Cultural Trade Forum organized by Canadian Heritage in Paris specifically targeted at francophone markets in Europe and Africa, and open to Canadian cultural entrepreneurs from across the country in an effort to expose them to and facilitate contact with francophone markets and increase partnerships with francophone counterparts."

Please also note that the cultural trade forum was not a "trade show" and was not focussed only on French-language cultural industries.

Recommendation 19

a) The Department of Foreign Affairs take immediate steps to ensure bilingual capability and active offer within the consular affairs sections of all diplomatic missions; and

b) that it establish, by September 30, 2004, an effective mechanism for regularly monitoring bilingual service availability and capacity within these sections.

The Report clearly reflects the situation when it states, "At most locations visited, we found a high degree of sensitivity among front-line consular officials to the linguistic needs and rights of their clients. Excellent bilingual capacity among consular staff was the norm." The recommendations referred to in this report appear to be based on a couple of isolated situations, rather than the norm within Consular Sections abroad.

We can respond to the recommendations by underlining what the report already states: "All of Canada's diplomatic missions and consular posts are designated bilingual for purposes of service to the public under sub-section 10(a) of the Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations." Management of missions abroad, including adherence to departmental and government-wide policies, is the responsibility of Heads of Mission. They are held responsible for their implementation through the Performance Management Agreement (PMA) process and audit and evaluations carried out by the Office of the Inspector General.

Recommendations, and deadlines attached to them, will be monitored by audits of the Inspector General to ensure they are implemented. It should be noted that the *Human Resource Audit Guide for Missions* has recently been updated to ensure a more thorough review of the administration of Official Languages at missions. The audit guide includes steps to ensure that the Consular Program has the capacity to meet its obligation to provide services in both official languages, that active offers are made, appropriate signage and availability of forms/hand-outs in public areas and language training is provided to locally-engaged (LES) staff as required.

The services provided by the Consular Affairs Bureau in Ottawa are always offered in both official languages.

Recommendation 20

The Department of Foreign Affairs revise, by December 31, 2004, provisions contained in its Official Languages Policy governing the language of publications with a view to ensuring that Canada's bilingual image is fully reflected at all times, and ensure that Canada's diplomatic missions are provided with adequate tools and financial resources to meet the requirements.

While requiring that all communications for the Canadian public be available in both official languages, the Official Languages Policy document of the two departments includes provision for a limited number of documents to be available to non-Canadians in their preferred language.

To this end, the Web sites of Canadian diplomatic missions abroad aimed at members of the local public can be available exclusively in the language(s) of the local public. Each site available for the local public must be identified as such in both English and French as well as the local language.

Recommendation 21

The Department of Foreign Affairs take steps, by September 30, 2004, to ensure that security services at all Canadian diplomatic missions are actively offered and immediately available in both official languages.

Security services at missions are normally provided by a third party. As such, requirements for the security clearance of individuals providing those services will often take precedence over the official languages competence. The Department will undertake a review of processes and systems to ensure that security services are actively offered and immediately available in both official languages.

Recommendation 22

The Department of Foreign Affairs adopt, by December 31, 2004, a comprehensive program of support for ensuring adequate bilingual capacity among locally engaged employees at all diplomatic missions. This program should include appropriate guidelines, resources and direct assistance.

The Report is a fair reflection of the situation. It is important to note that not all locally engaged staff need to be bilingual. Mission management judged that there was enough bilingual capacity in the unit or section to not make bilingualism a requirement of a particular position. Should the occasion arise, it is incumbent on the non-bilingual employee to seek the expertise of his/her colleagues when dealing with Canadian clients in the other language. It is practical to operate in such a way in countries where the knowledge of both our official languages is very uncommon. This makes it unrealistic to request that all employees in such positions be bilingual. With respect to the observation that: "In all cases, second-language

skills were assessed on an informal basis during interviews." LES are not subject to the same standards set by the Treasury Board and the Public Service Commission for Public Service employees. Language requirements are considered as a technical competency or as an ability and assessed during the interview process or through a written test, as determined by the mission.

FAC will review the current support program for LES in order to identify appropriate improvements to guidelines, resources and direct assistance.

Recommendation 23

The Department of Foreign Affairs develop, by September 30, 2004, a strategy for assisting rotational staff in maintaining second-language skills.

DFAIT has provided all staff, not just rotational staff, with opportunities to maintain their second language skills. Programs include Maintenance Training at HQ that provides two hours of training per week between October and June. In addition distance programs are offered to all employees interested in maintaining their reading, writing and comprehension skills. These programs provide three eight-week sessions per year. Once technical issues are resolved there is every intention to offer distance programs that target speaking skills. Employees have access to Web-based official languages programs that can also be used to maintain proficiency. Finally, all employees have access to a program that reimburses them for private sector language training programs that they wish to pursue outside of the workplace.

Recommendation 24

The Clerk of the Privy Council and the departments of Foreign Affairs and International Trade each take the necessary steps, within their respective areas of responsibility, to ensure that all future appointments to Canada's most senior representative positions abroad meet the "CBC" requirement for second-language skills.

This is not a recommendation that can be addressed to the Clerk. Governor-in-Council appointments of senior representatives abroad are the prerogative of the government of the day.

With regard to appointment within the Public Service, the Department of Foreign Affairs has taken the necessary steps to meet this requirement with respect to Ambassadors, High Commissioners and Consuls General (Heads of Mission). For the past three years, candidates for Head of Mission positions who are employees of the Department have been expected to

meet the CBC official language requirement before leaving Ottawa to take up their assignment. This has been extended to public servants from other government departments, effective this year. In addition, officers who have not met the CBC requirement are no longer considered for cross-posting from one Head of Mission assignment to another, but rather are required to return to headquarters for the necessary official-language training before taking up another assignment.

Recommendation 25

The Department of Foreign Affairs take steps, by December 31, 2004, to better incorporate understanding of Canada's linguistic duality in professional training programs for locally engaged staff.

The Department currently offers English- and French-language distance learning programs which are very well patronized by our locally engaged (LE) employees. One of the courses addresses the issue of linguistic duality through its review of La Francophonie as found in Canada and other countries.

Several professional courses are offered in Canada each year to LE staff. These are designed to give staff, whose job is to explain and promote Canadian interests, deeper understanding of the socio-economic Canadian context and so to inform their work. In that setting, discussion of how Canada's linguistic duality expresses itself in work-related challenges and opportunities frequently arises. We will increase our efforts to mainstream linguistic duality in our course offerings by asking presenters to address this theme and its consequences to the work of our staff.

Recommendation 26

The Department of Foreign Affairs review its network of official languages champions in diplomatic missions and establish, by September 30, 2004, means of enhancing their effectiveness in promoting linguistic duality, including the adoption of official languages objectives at each mission.

Since the 1980s each Head of Mission has been requested to name a champion to be responsible for the day-to-day administration of the Official Languages Program at the mission. The Head of Mission retains ultimate responsibility for program delivery at the mission. All employees at missions, as well as at headquarters have access to the Official Languages Site of the Human Resources Branch on the Intranet. This site contains all salient information on the Official Languages Program and summarizes the directives applicable with respect to serving the public and questions concerning language of work.

As a general rule, whenever the Official Languages Section of the two departments is apprised of the name of a newly appointed champion, an electronic information kit is sent to the individual. This kit summarizes the major responsibilities of the champion and provides links to all relevant official languages sites. To this end, the champion can acquire the necessary competencies to perform his or her tasks.

Recommendation 27

The Department of Foreign Affairs revise, by December 31, 2004, its audit and evaluation processes with a view to including policy and program effectiveness in integrating linguistic duality at all levels of operations, including missions.

It should be noted that, for brevity purposes, mission audits are usually reported on an exception basis. This method of reporting is necessary due to the large number of policies and programs administered at missions abroad. Consequently, where linguistic requirements are fully satisfied the results are reported orally to management and the details are not included in the audit report. In the future, audit reports will be expanded to include pertinent comments regarding linguistic duality. Audits of policies and programs will include a review of the integration of linguistic duality as appropriate, that is, where programs and/or missions have been effectively mandated.

Evaluation processes do integrate linguistic duality when a such component is present in the policy or program evaluated. In the future, evaluation reports will reflect any findings related to official languages.

Recommendation 28

The Department of Foreign Affairs, as the lead department in the foreign policy review exercise under way at the time of the study, ensure that, in the development of a new foreign policy, projection of Canada's linguistic duality is recognized as a government priority and effectively integrated in all other priorities.

This recommendation should refer to the "International Policy Review (IPR)", not the foreign policy review, and references to "foreign policy" should be "international policy".

The IPR is now being developed, in accordance with the Prime Minister's instructions, as an integrated and comprehensive international policy framework, underpinned by a whole-of-government, whole-of-Canada approach. The international policy goals it will outline will reflect the best of Canadian aspirations for ourselves as a nation and for the world. Respect for diversity, democracy and human rights and the promotion of equitable growth, sustainable development and social progress are among the themes that we anticipate will drive the IPR. Our international advantages or assets include our history and linguistic duality, which position us to play strongly in organizations like La Francophonie and the Commonwealth and to collaborate with members of those organizations on issues of mutual interest. A key strategic goal in the IPR is forging new partnerships with Canadians in international policy development and implementation. A greater emphasis on Canadian culture and on supporting Canadians living, working, performing, studying, investing and visiting abroad is intended to create larger windows to project Canada, including our linguistic duality, on the international stage.

Commissariat aux langues officielles
Office of the Commissioner of Official Languages

Une fenêtre sur le monde

La dualité linguistique dans les relations internationales du Canada

Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles, composez sans frais le 1 877 996-6368.
www.ocol-clo.gc.ca

© Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de cat. : SF31-72/2004
ISBN : 0-662-68548-2
OCOL-CLO IE001-11-2004

Les erreurs ou omissions constatées après l'impression de la publication officielle ont été corrigées dans la version électronique.
Pour en obtenir la liste, veuillez consulter la version HTML.

RÉSUMÉ

L'identité bilingue du Canada

La dualité linguistique constitue un trait déterminant de l'identité internationale du Canada. Nous sommes généralement reconnus comme un pays bilingue composé d'importantes populations francophones et anglophones. Notre dualité linguistique exprime avec éloquence l'engagement du Canada envers le pluralisme et les droits de la personne.

La contribution de la dualité linguistique aux intérêts canadiens à l'étranger

La promotion de la dualité linguistique du Canada à l'étranger revêt une importance pour des raisons a la fois historiques et pragmatiques. Le Canada attire depuis longtemps des immigrants de diverses cultures et provenant de tous les coins du monde. Notre soutien et notre gestion des différences linguistiques expliquent en grande partie notre réputation d'avoir un esprit ouvert à l'égard de la diversité.

La dualité linguistique donne en outre au Canada un avantage marqué dans la concurrence mondiale des intérêts nationaux. Dans un monde où la reconnaissance et la familiarité constituent d'importants outils de marketing, la marque bilingue du Canada nous confère un avantage supplémentaire quand il s'agit de vendre nos produits et services. Il va sans dire que cela est particulièrement vrai pour les pays et les populations qui partagent avec nous une de nos langues officielles, ou les deux.

Questions au sujet de l'intégration de la dualité linguistique dans la politique internationale

Comme l'a mentionné le gouvernement du Canada dans le discours du Trône prononcé en octobre 2004, la politique intérieure du Canada « doit aller de pair » avec sa politique internationale. Cependant, dans des interventions précédentes, le Commissariat a soulevé des préoccupations quant à la place qu'occupe la dualité linguistique dans les questions touchant la politique internationale.

Nos études sur l'immigration ont révélé que peu d'efforts étaient déployés pour relier le flux d'immigrants avec les intérêts de nos communautés linguistiques. Au même moment, des études portant sur Internet ont dévoilé le potentiel inexploité de notre politique internationale à promouvoir la diversité linguistique sur le Web.

De surcroît, des questions ont été posées au sujet de l'image des communautés francophones et anglophones du Canada qui était projetée aux réunions et aux conférences internationales.

Une étude plus générale

Un examen plus large de l'intégration de la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada était nécessaire pour dégager l'ensemble des points forts et faibles. La présente étude se penche donc sur l'identité bilingue du Canada dans la politique internationale et les principaux programmes et activités du gouvernement fédéral.

Nos conclusions sont fondées sur 150 entrevues qui ont été menées en novembre et en décembre 2003. La plupart des entrevues ont été effectuées auprès de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en sa qualité de ministère responsable des relations internationales du Canada[1]. Nous avons aussi rencontré des fonctionnaires de Patrimoine canadien et d'Industrie Canada, compte tenu des rôles fondamentaux joués par ces ministères dans la promotion des intérêts culturels et économiques du Canada sur la scène internationale.

À l'extérieur du Canada, nous avons interviewé le personnel de nos ambassades à Paris, à Madrid, à Bruxelles, à Berlin, à Prague, à Budapest, à Washington, à Mexico et à Santiago (Chili), de même qu'aux consulats généraux du Canada à New York et à Chicago, et à notre mission permanente à l'Organisation des États américains (OEA). En outre, un membre de notre groupe d'étude a participé, en décembre 2003, à la mission commerciale du gouvernement fédéral au Chili.

Quelques conclusions positives

Beaucoup a été fait pour renforcer l'identité bilingue du Canada. Le gouvernement fédéral travaille au sein d'organisations internationales comme l'UNESCO à l'appui de la diversité culturelle. Le rôle prépondérant joué par le Canada dans la Francophonie aide à enchâsser la dualité linguistique dans la vision du Canada dans le monde. De surcroît, certains programmes de financement, tels que les programmes de diplomatie ouverte et d'études canadiennes, encouragent une approche proactive de la dualité linguistique du Canada dans la promotion de la culture, tout en favorisant le caractère pancanadien de nos communautés linguistiques.

---

1. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a été scindé en deux à la fin de notre étude : le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce international. Aux fins du présent rapport, toutes les observations concernent la structure en place au moment de l'étude, tandis que les recommandations tiennent compte de la nouvelle structure.

Des maillons faibles et des possibilités manquées

L'intégration de la dualité linguistique dans les politiques, les programmes et les activités de ce secteur des opérations gouvernementales est néanmoins loin d'être achevée. Les principaux enjeux sont les suivants :

- Des écarts importants entre les programmes ministériels destinés à promouvoir la dualité linguistique et leur application par certaines missions diplomatiques.
- L'absence de la dualité linguistique dans les plans et les priorités stratégiques d'Affaires étrangères Canada, sauf dans le contexte des ressources humaines.
- Une tendance à ne pas tenir compte de la contribution de la dualité linguistique aux importantes relations que le Canada entretient avec les États-Unis.
- L'intégration inadéquate au sein des missions diplomatiques de la promotion culturelle et de la promotion commerciale, ce qui signifie que la valeur de la dualité linguistique pour le développement économique du Canada n'est pas pleinement réalisée.
- L'appui généralement inexploité de la population anglophone du Canada à la Francophonie.
- L'inadéquation des conseils, des ressources et de la surveillance des relations entre l'administration centrale et les missions diplomatiques du Canada exerçant un effet défavorable sur l'élément le plus fondamental de la dualité linguistique : la disponibilité des services et de l'information dans les deux langues officielles.

Le défi et la solution résident dans la politique internationale du Canada

La situation inachevée de la dualité linguistique dans les affaires internationales du Canada est attribuable à sa reconnaissance limitée dans l'actuelle politique internationale du Canada. La politique place les valeurs et la culture canadiennes parmi les piliers, ou les objectifs, fondamentaux de nos relations avec le reste du monde. Toutefois, les relations de la dualité linguistique avec ces valeurs et notre diversité culturelle ainsi que ses rapports avec d'autres objectifs de la politique internationale ne sont pas énoncés. Il en résulte une orientation stratégique et un engagement incertains.

Les priorités, les objectifs et les orientations qui ont inspiré les relations internationales du Canada depuis 1995 doivent être renouvelés, réoutillés ou remplacés. Or, dans le discours du Trône d'octobre 2004, le gouvernement du Canada a confirmé qu'il publiera sous peu un « énoncé global de sa politique internationale ».

Notre rapport demande au gouvernement de veiller à ce que la projection de la dualité linguistique du Canada soit reconnue comme une priorité du gouvernement, et soit efficacement intégrée dans toutes les autres priorités du nouvel énoncé de la politique internationale. Le présent rapport compte 24 autres recommandations pour des améliorations et de nouvelles façons de faire dans les programmes et les activités afin de renforcer notre identité bilingue à l'étranger.

L'examen de la politique internationale fournit une occasion unique de donner le ton aux relations du Canada avec le reste du monde pour les années à venir. Il est dans le meilleur intérêt du Canada que la dualité linguistique soit fermement enracinée dans le nouveau ton. Autrement, des éléments inefficaces dans nos relations internationales et une incertitude à l'égard de notre identité nationale seraient maintenus, ce qui compromettrait la promotion des intérêts du Canada partout dans le monde.

Réponse du gouvernement

Le gouvernement a répondu de façon positive au rapport et a appuyé la plupart des recommandations. La commissaire tient à remercier le gouvernement pour ses commentaires constructifs et pour l'excellente collaboration de tous les ministères concernés au cours de l'étude. Les principaux commentaires du gouvernement sur chacune des recommandations sont indiqués en caractères gras. Les commentaires supplémentaires de la commissaire suivent en italiques. Le texte complet de la réponse du gouvernement à la version préliminaire de ce rapport d'étude se trouve en annexe[2].

2. En tenant compte de la réponse du gouvernement du Canada, le Commissariat aux langues officielles a modifié ou enlevé certaines recommandations contenues dans le rapport préliminaire.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 2

I LA DUALITÉ LINGUISTIQUE DANS LA POLITIQUE INTERNATIONALE 4
1. TROIS PILIERS 4
2. CONSULTATION PUBLIQUE 6

II LA DUALITÉ LINGUISTIQUE DANS DES PROGRAMMES ET DES INITIATIVES CLÉS 8
1. PROGRAMME DE DIPLOMATIE OUVERTE 8
2. PROGRAMME D'ÉTUDES CANADIENNES 10
3. PROMOTION DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE 12
4. FRANCOPHONIE 15
a. Fonds de promotion de la Francophonie 16
b. TV5 18
c. Participation canadienne aux institutions de la Francophonie 19
5. ORGANISATIONS MULTINATIONALES RÉGIONALES 22
a. Organisation des États américains 22
b. Coopération économique de la zone Asie-Pacifique 24
6. MISSIONS COMMERCIALES 26

III LA DUALITÉ LINGUISTIQUE DANS LES ACTIVITÉS DES MISSIONS 30
1. CULTURE ET SOCIÉTÉ 30
2. RELATIONS UNIVERSITAIRES 34
3. COMMERCE ET INVESTISSEMENT 35

IV LA DUALITÉ LINGUISTIQUE AUX PREMIÈRES LIGNES : LA LANGUE DE SERVICE 39
1. SERVICES CONSULAIRES 39
2. PUBLICATIONS 40
3. SERVICES DE SÉCURITÉ 42

V LE SOUTIEN INTERNE POUR LA DUALITÉ LINGUISTIQUE 44
1. EXIGENCES, ÉVALUATION ET FORMATION LINGUISTIQUES 44
2. FORMATION PROFESSIONNELLE 48
3. CHAMPIONS DES LANGUES OFFICIELLES 49
4. VÉRIFICATION ET ÉVALUATION 51

CONCLUSION : DEUXIÈME REGARD SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE 53

LISTE DES RECOMMANDATIONS 56

ANNEXE
RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT PRÉLIMINAIRE 60

INTRODUCTION

La promotion de la dualité linguistique est importante dans les relations internationales du Canada pour des raisons à la fois historiques et pragmatiques[3]. Le Canada est largement considéré comme une société composée de divers groupes ethniques et culturels. Notre gestion des différences linguistiques explique en grande partie notre réputation d'avoir un esprit ouvert à l'égard de la diversité culturelle. Le Canada projetterait une image bien différente et peut-être moins flatteuse s'il était un pays unilingue.

Sur un plan plus pragmatique, la dualité linguistique donne au Canada un avantage certain dans la concurrence pour l'attention et les marchés à l'échelle internationale. Elle nous distingue des autres pays et facilite l'accès direct aux pays et aux populations qui partagent l'une ou l'autre de nos langues officielles, ou les deux.

Le Commissariat s'est donc progressivement inquiété, au cours des dernières années, lorsque certaines interventions ont soulevé des questions au sujet de l'intégration de la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada. Des études portant sur des questions d'immigration ont révélé qu'il fallait relier les intérêts de nos collectivités linguistiques et le flux d'immigrants dans notre pays. Nos études sur Internet ont permis de découvrir les possibilités de promouvoir la diversité linguistique sur le Web par le truchement de notre politique internationale.

Des interventions moins formelles s'appuyaient sur la préoccupation comme quoi le gouvernement fédéral, dans la concurrence pour l'intérêt international, ne faisait pas suffisamment la promotion du modèle canadien d'harmonie sociale, fondé sur notre dualité et notre diversité linguistiques, en tant que caractéristique distinctive de notre pays. Les autorités ont généralement répondu de façon positive aux conclusions et aux recommandations du Commissariat. Toutefois, plusieurs aspects des relations internationales du Canada n'avaient pas encore été abordés.

Notre étude a débuté à la fin de 2003 dans le but de compléter le portrait de la situation dans la mesure où les ressources et les délais le permettaient. Les relations internationales sont de nature complexe et dynamique. Pour complexifier encore les choses, il y a eu un changement de gouvernement et une réorganisation ministérielle pendant le déroulement de l'étude. Des fonctionnaires nous ont aidés à nous assurer que les principaux secteurs et opérations étaient couverts. C'est à partir de là que nous avons circonscrit les programmes et les activités ayant plus particulièrement trait à notre propos.

3. La « dualité linguistique » fait référence au caractère national des collectivités linguistiques francophones et anglophones du Canada et à leur reconnaissance constitutionnelle et juridique.

Notre étude a eu lieu au beau milieu d'un vaste examen ministériel de la politique internationale du Canada. Les priorités, les objectifs et les orientations qui ont inspiré les relations étrangères du Canada depuis 1995 doivent être renouvelés, réoutillés ou remplacés. Avant que le gouvernement du Canada ne mette la dernière main aux plans afférents à un nouvel énoncé de la politique, notre étude évalue l'efficacité actuelle du gouvernement fédéral à intégrer la dualité linguistique et recommande des moyens de mieux le faire.

Nos observations reposent sur environ 150 entrevues réalisées avec des fonctionnaires de trois ministères fédéraux qui sont au premier plan des relations internationales du Canada : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), Patrimoine canadien et Industrie Canada. Étant donné le rôle prépondérant du MAECI dans les relations internationales du Canada, la plupart des entrevues ont été réalisées avec des fonctionnaires de ce ministère, dont de hauts fonctionnaires de l'administration centrale et le personnel des ambassades à Paris, à Madrid, à Bruxelles, à Berlin, à Prague, à Budapest, à Washington, à Mexico et à Santiago (Chili), de même que des consulats généraux à New York et à Chicago et de la mission permanente du Canada à l'Organisation des États américains (OEA). En outre, un membre de notre groupe d'étude a participé, en décembre 2003, à la mission commerciale du gouvernement fédéral au Chili.

Le Commissariat tient à remercier de leur généreuse coopération les fonctionnaires des ministères visés et de chacune des missions que nous avons visitées.

Nos observations sont regroupées en cinq chapitres. Le premier chapitre traite de la dimension politique, en tenant compte des consultations publiques qui faisaient partie de l'examen de la politique étrangère. Les deuxième et troisième chapitres rendent compte, respectivement, de la situation de la dualité linguistique dans les grands programmes et du rôle des missions diplomatiques dans la mise en œuvre des politiques et des programmes. Le quatrième chapitre est consacré aux fondements de la dualité linguistique, à savoir les questions relatives à la langue de service soulevées pendant nos visites dans les missions. Le cinquième chapitre circonscrit un certain nombre de programmes internes importants pour le soutien opérationnel de la dualité linguistique. La conclusion nous ramène à l'enjeu fondamental de la politique internationale compte tenu des principales observations de notre étude.

LA DUALITÉ LINGUISTIQUE DANS LA POLITIQUE INTERNATIONALE

Nous commencerons, et nous terminerons, par un examen de l'intégration de la dualité linguistique dans la politique internationale du Canada. Dans ce chapitre, nous analyserons la politique gouvernementale en vigueur au moment de notre étude, en mettant d'abord l'accent sur les objectifs de la politique et leur lien avec le caractère linguistique du Canada. Puis nous examinerons les résultats de la consultation publique, *Un dialogue sur la politique étrangère*, qui a lancé l'examen de la politique au début de 2003. En conclusion, nous reviendrons sur nos observations pour proposer une orientation au gouvernement alors qu'il complète son processus d'examen.

1. Trois piliers

L'examen précédent de la politique internationale du Canada avait donné lieu à l'élaboration de trois objectifs centraux, ou « piliers », qui ont orienté les relations internationales du Canada jusqu'à ce jour. L'énoncé du gouvernement canadien publié en 1995, sous le titre *Le Canada dans le monde*, décrivait les trois piliers dans les termes suivants :

- **promouvoir la prospérité et l'emploi** en favorisant le commerce international et les intérêts économiques du Canada à l'étranger, en maintenant l'accès aux marchés des biens et services canadiens, en attirant l'investissement étranger et en faisant la promotion du tourisme au Canada;
- **protéger la sécurité canadienne dans un cadre de stabilité mondiale** en recourant à la diplomatie pour faire échec aux menaces militaires, à l'instabilité internationale, à la dégradation de l'environnement, à l'appauvrissement des ressources naturelles, à la criminalité internationale, aux migrations incontrôlées et à la propagation de maladies pandémiques;
- **projeter la culture et les valeurs canadiennes dans le monde** en défendant le principe du respect universel des droits de la personne, la mise en place de gouvernements participatifs et d'institutions stables, la primauté du droit, le développement durable, la célébration de la culture canadienne et la promotion des industries canadiennes de la culture et de l'enseignement à l'étranger.

La dualité linguistique du Canada, ou son « bilinguisme » comme on le disait de façon plus limitative à l'époque, est plus étroitement associée à la composante culturelle du troisième pilier. Le bilinguisme est considéré comme l'une des caractéristiques distinctives de notre culture, au même titre que le multiculturalisme du Canada et nos racines autochtones.

Malgré la reconnaissance constitutionnelle de la dualité linguistique, la politique internationale du Canada n'y voit pas une valeur nationale en soi, ni son rapport avec les autres grands objectifs. Il faut comprendre que la dualité linguistique fait partie de la reconnaissance, par la politique, que les objectifs d'ordre culturel et économique sont interdépendants et que la sécurité et la stabilité mondiales sont renforcées par nos valeurs. La nature linguistique de bon nombre de nos industries culturelles, qui contribuent à notre développement économique, et les leçons à tirer partout dans le monde de la gestion des différences sociales au Canada passent sous silence[4].

Nos entretiens avec des fonctionnaires du MAECI laissent entendre que des facteurs d'ordre budgétaire au milieu des années 1990 ont affaibli la situation de la dualité linguistique dans la politique internationale du Canada. On nous a rappelé que la politique a été instaurée au beau milieu de l'examen des programmes, dans les années 1990, lequel avait pour objet de réduire les coûts du gouvernement fédéral.

Des fonctionnaires ont rappelé que les restrictions budgétaires imposées au MAECI avaient eu des conséquences majeures, notamment pour les missions. Le Ministère avait réduit le nombre de fonctionnaires canadiens et augmenté celui des employés recrutés sur place pour promouvoir les intérêts canadiens. Le personnel du MAECI représente maintenant moins de 45 p. 100 du personnel de toutes nos missions diplomatiques. On n'a pas fait grand-chose, pendant plusieurs années, pour s'assurer que les employés locaux étaient sensibilisés à la réalité canadienne, malgré leur importance grandissante dans la représentation et la commercialisation des intérêts culturels et économiques du Canada. De plus, c'est durant cette période que l'administration centrale a retiré son appui à la formation en langue seconde pour le personnel des missions, ce qui constitue toujours un problème à certains endroits.

L'incapacité de la politique internationale d'intégrer la dualité linguistique a été confirmée de nouveau pas plus tard qu'en 2002, lors de l'adoption par le MAECI d'un cadre trisannuel de planification stratégique et de priorités. Le cadre prévoit cinq objectifs stratégiques et douze priorités pour les affaires internationales du gouvernement jusqu'en 2005. Ces objectifs visent la promotion du Canada, le service aux Canadiens à l'étranger, l'interprétation du monde pour les Canadiens, le service au gouvernement grâce à notre réseau mondial et le façonnage d'une organisation novatrice. Les priorités vont des services à la clientèle aux relations du Canada avec les États-Unis et avec d'autres pays dans les organismes multilatéraux. Parmi ces objectifs et ces priorités, la seule référence à la dualité linguistique concerne les « langues officielles » dans le contexte de la gestion des ressources humaines.

4. L'importante contribution de la gestion linguistique à la stabilité régionale, voire internationale, a été illustrée récemment par la nouvelle constitution de l'Afghanistan, dont l'adoption aux dernières étapes dépendait, dit-on, de la reconnaissance des droits linguistiques.

Le peu de place accordé à la dualité linguistique en tant qu'objectif et priorité stratégiques est en contradiction avec la reconnaissance grandissante, au sein de l'administration fédérale, de sa pertinence et de son utilité dans les relations internationales du Canada. Dans un discours prononcé en novembre 2003, le ministre des Affaires étrangères a fait remarquer que, dans le climat de tension mondial, l'appartenance du Canada à la Francophonie lui offre une tribune essentielle pour dialoguer avec des pays musulmans modérés comme le Maroc, la Tunisie, le Sénégal et l'Albanie.

Tel que le décrivent les chapitres qui suivent, le gouvernement a également commencé à reconnaître la dualité linguistique comme l'une des plus importantes caractéristiques distinctives du Canada dans sa recherche d'une « marque » canadienne pour la commercialisation de nos produits et services à l'étranger. La marque nationale revêt une plus grande importance devant l'ampleur croissante de la mondialisation et de l'intégration économique grâce à la libéralisation des échanges.

2. Consultation publique

Dans son analyse des milliers de commentaires adressés par des particuliers et des organismes au cours de la consultation publique, nommée Dialogue ci-après, relative à l'examen de la politique internationale, le MAECI a signalé l'existence d'un large appui populaire à une présence internationale traduisant les valeurs et la diversité de notre société[5].

Selon un participant au Dialogue, « on pourrait fort bien considérer les valeurs canadiennes comme un atout et un modèle singuliers que le Canada peut offrir à l'humanité au moment où l'insécurité se propage de plus en plus en raison de clivages religieux, culturels, sociaux et économiques ». Un autre a cité le « bilinguisme » et le multiculturalisme au nombre des valeurs canadiennes fondamentales. D'autres participants estiment que « notre expérience du pluralisme démocratique pourrait offrir des pistes de progrès à des sociétés multiethniques qui cherchent à surmonter les clivages et la violence ».

D'après ces commentaires, le Dialogue reconnaît, plus que notre politique internationale actuelle, la pertinence de la dualité linguistique pour la diversité culturelle du Canada et l'importance des deux pour nos relations internationales. Il y aurait lieu d'intégrer ce lien dans la nouvelle politique, pour tenir compte du fait que les communautés francophones et anglophones sont constituées de toutes sortes de gens de divers contextes multiculturels ayant une langue en commun. Le gouvernement devrait faire connaître son rôle dans le rapprochement des deux principales communautés linguistiques et l'édification d'une société composée d'une multitude de cultures.

---

5. *Un dialogue sur la politique étrangère – rapport à la population canadienne*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada, juin 2003.

Selon le MAECI, les résultats du Dialogue tendent à étayer l'idée d'une refonte des objectifs de la politique internationale. Le MAECI a signalé que certains participants estimaient que les trois piliers actuellement employés pour conceptualiser les orientations de la politique internationale devraient être redéfinis ou « reformulés en vue de les intégrer davantage ». Le Ministère ajoute qu'il est possible de « percevoir, derrière les opinions exprimées dans le cadre du Dialogue, le souhait que soit mis en place un cadre de politique étrangère qui soit mieux intégré et qui reflète de plus près les valeurs et les intérêts des Canadiens ».

Ces déclarations, entre autres, citées du rapport sur le Dialogue, tendent à confirmer que le gouvernement n'a pas tout à fait réussi à assurer l'interdépendance et la consolidation mutuelle de toutes les composantes des piliers de sa politique internationale, comme le veut la politique actuelle.

L'étape de consultation publique de l'examen de la politique internationale a été cruciale, puisqu'elle a permis de confirmer la nécessité de mettre en place une politique internationale qui repose solidement sur les valeurs canadiennes, dont la dualité linguistique. En 2003, un groupe de travail gouvernemental sur le cadre de la politique internationale du Canada a réitéré ce besoin, en exigeant des cadres stratégiques qui sont fondés sur des intérêts et des valeurs durables au Canada. Plus précisément, le groupe de travail a déclaré qu'un cadre de politique stratégique en relations internationales devait inclure une vision du Canada, et de son rôle dans le monde, qui s'appuie sur une définition plus claire de nos grands intérêts nationaux et qui est fondée sur nos valeurs.

Nous reviendrons sur cette question dans la conclusion de notre rapport après avoir examiné les répercussions des lacunes de la politique internationale eu égard à la place de la dualité linguistique dans certains programmes, activités et services gouvernementaux.

LA DUALITÉ LINGUISTIQUE DANS DES PROGRAMMES ET DES INITIATIVES CLÉS

Voyons maintenant les initiatives et les programmes élaborés par le MAECI pour réaliser les objectifs de la politique internationale. Nous aborderons dans le présent chapitre la question de la place de la dualité linguistique dans trois grandes stratégies culturelles (les programmes de diplomatie ouverte et d'études canadiennes et le programme fédéral de promotion de la diversité culturelle internationale). Le présent chapitre traite également de la place qu'occupe la dualité linguistique dans les missions commerciales canadiennes et dans la participation du Canada à la Francophonie, à l'Organisation des États américains et à la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique.

1. Programme de diplomatie ouverte

En 2000, le MAECI s'est doté d'un programme de diplomatie ouverte[6] pour contribuer directement à la consolidation du troisième pilier de la politique internationale du Canada. Son objectif stratégique est le suivant :

Mieux faire reconnaître et respecter le rôle du Canada comme participant actif aux affaires internationales et comme partenaire économique, faire rayonner l'identité et les valeurs canadiennes à l'étranger et favoriser un environnement international favorable aux intérêts politiques et économiques du Canada[7].

Dans le cadre de ce programme, la notion d'identité canadienne recouvre « la diversité, les valeurs et l'excellence » qui sont promues par les arts, les relations universitaires et les échanges[8]. La mise en œuvre de la diplomatie ouverte passe par les partenariats. Pour les missions, cela veut dire collaborer avec des intérêts locaux dans les pays hôtes pour promouvoir le Canada. Au Canada, cela implique la coordination des politiques provinciales et territoriales en matière d'affaires internationales avec les objectifs globaux du gouvernement fédéral. Le programme est censé prendre fin en 2005, quoiqu'il puisse être renouvelé.

Au sein du MAECI, le Programme de diplomatie ouverte est largement considéré comme une source de financement capitale pour les projets ayant trait à la dualité linguistique du Canada. Les niveaux de financement ont considérablement augmenté en 2002, lorsque le programme s'est qualifié pour obtenir un soutien dans le cadre du Partenariat interministériel avec les

---

6. Selon la diplomatie ouverte, un pays peut promouvoir ses intérêts à l'étranger en faisant mieux comprendre sa société. Cela fait longtemps que cette orientation a été adoptée, mais elle a pris une ampleur particulière depuis quelques années. On compte dans nos sources : Evan H. Potter, *Canada and the New Public Diplomacy*, tiré de *Discussion Papers in Diplomacy*, Institut néerlandais de relations internationales « Clingendael ».

7. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Rapport sur les plans et les priorités 2003-2004*, p. 63.

8. Ibid., p. 67.

communautés de langue officielle (PICLO) de Patrimoine canadien. Cette initiative fédérale favorise les partenariats entre les communautés de langue officielle en situation minoritaire et les organismes fédéraux.

Par suite de l'accord du PICLO, le MAECI a axé le soutien en matière de diplomatie ouverte sur les collectivités francophones hors Québec. Au cours d'une séance du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes en mars 2003, des questions ont été soulevées concernant l'application du programme au Québec. Les fonctionnaires du MAECI ont déclaré que le programme est ouvert à tout le monde même s'il est centré sur les collectivités francophones extérieures à la province.

Notre étude confirme que des particuliers et des organismes de tout le pays bénéficient d'un appui grâce au Programme de diplomatie ouverte. Au Québec, le programme fédéral mise sur les programmes d'appui provinciaux dans le domaine des arts et de la culture pour consolider les liens avec le reste de la population francophone du Canada. Par exemple, un organisme jeunesse du Québec a pu, grâce à l'aide fédérale, élargir son programme international pour y inclure des jeunes francophones des autres provinces.

Les fonctionnaires ont ajouté que le Programme de diplomatie ouverte permet de financer des projets auxquels participent les deux collectivités linguistiques du Canada. Citons, par exemple, les simulations politiques pour les jeunes aux parlements canadien et européen ainsi qu'aux Nations Unies.

Les fonctionnaires du MAECI précisent que le Programme de diplomatie ouverte complète d'autres programmes fédéraux dans le domaine des arts et de la culture, tels que des partenariats fédéraux avec le Québec pour appuyer la communauté artistique de la province. On nous a dit que l'effet conjugué de l'appui du gouvernement fédéral et de la province dans ce domaine donne lieu à l'impression, au sein de la collectivité culturelle canadienne, que les artistes québécois bénéficient de plus de soutien que les artistes d'autres régions du pays. L'orientation régionale du Programme de diplomatie ouverte est censée corriger cette impression et assurer une représentation équilibrée de la dualité linguistique du Canada en répondant aux besoins de la communauté francophone dans d'autres régions du pays.

La nécessité d'un programme de ce genre soulève néanmoins des questions sur l'intégration générale de la dualité linguistique dans les programmes du gouvernement à cet égard. En complétant des programmes, le Programme de diplomatie ouverte révèle leurs points faibles et le besoin d'une politique internationale qui traduise efficacement la dualité linguistique dans l'élaboration des programmes.

On s'inquiète largement, au sein du MAECI, de l'avenir du Programme de diplomatie ouverte. L'incertitude quant à son financement au-delà de 2005 entrave sa planification à long terme et compromet son application dans les missions, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Nous croyons savoir que le MAECI procédera à une vérification du Programme de diplomatie ouverte dans les prochains mois. Il est important que les vérificateurs intègrent complètement la dualité linguistique dans leur évaluation.

La commissaire recommande donc que :

1. le ministère des Affaires étrangères veille à ce que la prochaine vérification du Programme de diplomatie ouverte comporte une évaluation exhaustive de sa contribution à la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada.

Le gouvernement du Canada a affirmé qu'il « s'assurera que l'évaluation de la diplomatie ouverte portera sur toute question relative à ce secteur, y compris sa contribution à la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada ».

2. Programme d'études canadiennes

Le Programme d'études canadiennes du gouvernement fédéral précède notre politique internationale actuelle. À l'instar du Programme de diplomatie ouverte, il constitue essentiellement un programme de financement, mais il vise aussi à mieux faire connaître le Canada, au pays et à l'étranger. Patrimoine canadien assume la responsabilité du programme au Canada et aide le MAECI à le mettre en application à l'échelle internationale.

Dans le cadre du Programme d'études canadiennes, le MAECI a créé une série de programmes pour appuyer 26 associations nationales et multinationales d'études canadiennes et près de 250 centres d'études canadiennes dans le monde. Chaque année, les programmes aident à financer des centaines de projets de recherche ayant trait au Canada. La dualité linguistique du Canada peut se manifester dans l'emploi du français et de l'anglais dans les cours, le choix des sujets, la langue de publication, voire la langue maternelle des professeurs canadiens invités.

Les fonctionnaires de tous les échelons rappellent l'importance du respect de la liberté universitaire dans le Programme d'études canadiennes. On nous a maintes fois répété que l'aide financière ne peut qu'influencer, et non pas imposer quoi que ce soit. Notre étude révèle que le degré d'influence de certains programmes dépend largement du rôle de nos missions diplomatiques. En créant des liens étroits avec les associations et les centres d'études canadiennes du pays hôte, les agents des relations universitaires dans nos missions peuvent plus facilement suggérer des thèmes, des conférenciers ou des professeurs qui correspondent au principe de la dualité linguistique du Canada.

Les missions diplomatiques ne jouent qu'un rôle mineur dans le Programme de bourses de recherche, qui offre des subventions à des universitaires qui entreprennent des recherches sur le Canada ou ses relations internationales. Les missions traitent les demandes de subventions avant de les soumettre à un comité régional chargé de les analyser. Compte tenu du principe de la liberté universitaire, les critères d'approbation sont larges, quoique la perspective ou le contenu doivent être canadiens. L'examen des propositions traitées dans certaines missions au cours de nos visites a révélé que plusieurs avaient tout de même trait à des enjeux associés à l'expérience linguistique du Canada.

L'intégration de la dualité linguistique dans le Programme d'études canadiennes est, à juste titre, limitée par le principe de la liberté universitaire. On a prétendu qu'une faible augmentation de l'aide financière accordée aux associations et aux centres d'études canadiennes permettrait d'accroître l'influence de nos missions. Nos visites à onze ambassades et consulats nous ont donné des preuves tangibles que cette aide serait efficace là où les fonctionnaires sont sensibilisés à la dualité linguistique du Canada et ont créé des liens étroits avec les établissements visés. Cela dit, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, il y a encore beaucoup à faire pour garantir que les avantages de ce programme se répandent plus largement dans le monde.

Entre-temps, une suggestion concernant le Programme de bourses de recherche mérite d'être examinée. Bien que la liberté universitaire empêche le Ministère d'intégrer la dualité linguistique parmi les critères de sélection, un fonctionnaire propose de l'ajouter à la liste des sujets d'intérêt inclus dans les formulaires de demande de financement. Cet ajout inciterait les candidats à envisager de proposer des projets dans ce domaine.

La commissaire recommande donc que :

2. tout en respectant intégralement le principe de la liberté universitaire, le ministère des Affaires étrangères ajoute, à temps pour les demandes de 2004, la dualité linguistique parmi les sujets d'intérêt inclus dans les formulaires de demande du Programme de bourses de recherche en études canadiennes.

Le gouvernement du Canada nous a informés que le Conseil international d'études canadiennes a déjà reçu des instructions d'ajouter la dualité linguistique à la liste des sujets d'intérêt pour le Programme de bourses de recherche. Il a précisé que le thème de la dualité linguistique « fait partie d'un grand nombre de projets de recherche portant sur une foule de sujets. Nous sommes persuadés qu'il est l'objet d'un intérêt grandissant chez de nombreux chercheurs, et nous continuerons d'en faire la promotion. »

L'examen d'un autre programme d'études canadiennes, la Banque des missions, a révélé que les mesures prises par le gouvernement fédéral sont influencées par l'activité provinciale dans ce domaine. La Banque des missions facilite les échanges (« missions ») entre le Canada et d'autres pays avec lesquels nous avons signé un accord culturel bilatéral. La France fait partie des pays couverts par le programme, mais nous avons appris que les dispositions prises par le gouvernement fédéral à l'égard de ce pays excluent le Québec en raison de l'existence d'un programme d'échanges entre le gouvernement du Québec et le gouvernement français. Cette situation est contraire à la responsabilité du gouvernement fédéral de représenter tout le Canada dans les relations internationales et il y a lieu de la corriger.

La commissaire recommande donc que :

3. le ministère des Affaires étrangères prenne des mesures, d'ici le 31 décembre 2005, pour que tous les programmes internationaux d'études canadiennes s'appliquent à toutes les régions du Canada et à ses collectivités francophones et anglophones.

Le gouvernement du Canada a expliqué que la France avait exigé l'exclusion du Québec aux réunions de la Commission culturelle mixte et que cette exigence ne visait pas seulement les études canadiennes. Bien que le Canada ait toujours acquiescé à la demande de la France, le gouvernement canadien a confirmé que cette position sera examinée à la prochaine réunion qui se tiendra en 2005.

3. Promotion de la diversité culturelle

Le gouvernement fédéral joue un rôle actif, voire de premier plan, dans la recherche pour la protection internationale des politiques nationales favorisant la diversité culturelle. Cette campagne internationale a été déclenchée par la tendance mondiale à la libéralisation des échanges commerciaux et à l'intégration économique. Les efforts du Canada sont axés sur l'élaboration, au sein de l'UNESCO, d'un accord culturel international, le Nouvel instrument international sur la diversité culturelle (NIIDC). Le NIIDC, qui sera proposé à l'Assemblée générale de l'UNESCO en 2005, établira pour la première fois un ensemble de règles internationales afin de permettre aux pays de promouvoir leur culture.

Le gouvernement fédéral a également joué un rôle dans la création du Réseau international sur les politiques culturelles (RIPC), qui réunit les ministres et les fonctionnaires responsables de la culture de divers pays pour promouvoir les politiques nationales sur la diversité culturelle. Patrimoine canadien a été le fer de lance de ces activités de concert avec le MAECI, quoiqu'il semble que le MAECI soit appelé à jouer un rôle plus important lorsque l'accord de l'UNESCO sera chose faite.

La dualité linguistique du Canada est renforcée par l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la diversité culturelle. Notre rôle de premier plan dans l'élaboration du NIIDC et dans le RIPC confirme la réputation du Canada comme pays marqué par la diversité culturelle et l'importance pour l'identité canadienne des politiques faisant la promotion de la diversité tant culturelle que linguistique[9].

L'efficacité du Canada à façonner le programme mondial en matière de politique culturelle est accrue par sa participation à des organisations comme la Francophonie qui reconnaissent l'importance d'un accord culturel international. Grâce à son adhésion à de semblables organisations, le Canada travaille de façon stratégique avec des pays aux vues similaires, tout en partageant notre expérience en tant que pays diversifié aux plans culturel et linguistique.

De telles possibilités existent au sein de l'Union latine, un réseau de 35 pays parlant des langues dérivées du latin, dont le français, l'espagnol, l'italien et le portugais. L'Union est active depuis 1983 et a pour mission de promouvoir et de protéger le patrimoine linguistique et culturel de ses membres. Le Canada n'y a toutefois pas encore adhéré, malgré les intérêts qu'il partage avec cet organisme et les bénéfices qu'il en retirerait, tout comme l'Union latine. Un examen des activités de l'organisation au cours des ans révèle que plusieurs d'entre elles ressemblent aux interventions du Canada à l'étranger pour la diversité culturelle. L'Union latine appuie activement l'élaboration d'un accord culturel international. Elle organise des forums et coordonne des études reliées à l'usage de langues autres que l'anglais sur Internet ainsi que le développement d'industries langagières et de banques de terminologie.

La non-adhésion du Canada à l'Union latine ne cadre pas avec le programme de diversité culturelle du gouvernement fédéral et va à l'encontre de la valeur inhérente des partenariats visant la réalisation des objectifs communs, une valeur que le Canada reconnaît volontiers en adhérant et en participant à d'autres organisations internationales. Compte tenu de la mission et des activités de l'Union latine, l'adhésion à cette organisation rehausserait également la reconnaissance internationale de la dualité linguistique du Canada, de même que de sa diversité culturelle. La participation du Canada à cette organisation compléterait aussi son adhésion à l'Organisation des États américains, qui a en commun (outre l'anglais) le français, l'espagnol et le portugais comme langues officielles.

9. Ce message a été renforcé dans le récent *Rapport mondial sur le développement humain 2004. La liberté culturelle dans un monde diversifié* (Programme des Nations Unies pour le développement, New York, 2004). Le rapport cite le leadership du Canada dans la reconnaissance de la valeur de la diversité à la faveur d'une politique sur le multiculturalisme, du fédéralisme asymétrique et de mesures pour assurer la représentation politique de divers groupes. Il a aussi noté le soutien que le Canada apporte aux industries culturelles nationales.

Les fonctionnaires fédéraux ont auparavant précisé que l'adhésion à l'Union latine n'était pas à l'étude puisque le Canada a des relations bien établies avec les pays membres. Cette explication n'est pas tout à fait satisfaisante puisqu'elle pourrait aussi s'appliquer à d'autres organisations.

La commissaire recommande donc que :

4. le ministère des Affaires étrangères, en partenariat avec Patrimoine canadien, prenne, d'ici le 31 mars 2005, les mesures nécessaires pour que le gouvernement canadien soumette une demande d'adhésion à l'Union latine.

Le gouvernement du Canada a répondu que le Canada appuie les activités de l'Union latine et entretient des relations étroites à la fois avec l'organisation et les pays qui la composent. Le gouvernement a expliqué que, bien que le Canada n'envisage pas dans l'immédiat d'adhérer à l'organisation, il « s'emploiera à développer ses liens avec l'Union latine notamment par le biais de son appartenance à l'Organisation internationale de la Francophonie. »

La commissaire apprécie l'intention du gouvernement de développer ses liens avec l'Union latine. Néanmoins, elle maintient sa position que l'adhésion du Canada compléterait le mieux les initiatives du gouvernement pour la diversité culturelle.

Le fait que la dualité linguistique fasse corps avec notre diversité culturelle semble bien compris par les fonctionnaires que nous avons rencontrés à l'administration centrale de Patrimoine canadien et du MAECI. On ne peut pas en dire autant de toutes les ambassades et de tous les consulats que nous avons visités. Dans nos missions diplomatiques, nous avons rencontré un certain nombre de fonctionnaires canadiens qui ont laissé entendre que notre dualité linguistique intéressait peu le pays hôte, tout en affirmant que l'expérience du Canada en matière de diversité culturelle suscitait beaucoup d'intérêt. Non seulement ces fonctionnaires ne comprennent pas que notre dualité linguistique est le fruit d'une gestion réussie des différences sociétales, mais encore ils n'assument pas leur responsabilité qui est de promouvoir la compréhension de cette facette essentielle de l'identité canadienne[10].

10. Selon un sondage mené en décembre 2003 par le Centre d'information et de recherche sur le Canada, la population immigrante reconnaît largement le lien entre la dualité linguistique et le multiculturalisme du Canada. En fait, 75 p. 100 des immigrants jugeaient que le bilinguisme canadien rendait le pays plus accueillant aux immigrants de cultures et d'ethnies diverses.

La commissaire recommande donc que :

5. le ministère des Affaires étrangères, de concert avec Patrimoine canadien, élabore, d'ici le 31 décembre 2004, des stratégies de communications internes pour mieux faire comprendre l'importance de la dualité linguistique au regard de la diversité culturelle et des initiatives connexes du gouvernement.

Le ministère des Affaires étrangères a déclaré qu'il élaborerait une stratégie en accord avec la recommandation. Selon le Ministère, la stratégie visera, notamment, à sensibiliser les employés canadiens dans nos missions à l'étranger, ainsi que les employés recrutés localement, à l'importance de la dualité linguistique comme fondement de nos politiques internationale et commerciale. Il ajoute ce qui suit : « Cette prise de conscience permettra de mieux promouvoir l'identité canadienne (fruit de la diversité culturelle et linguistique) auprès des pays hôtes tout en œuvrant à la promotion de nos intérêts politiques et commerciaux sur la scène internationale. »

Dans sa réponse, Patrimoine canadien a dit qu'il participait aux séances d'information et de breffage des chefs de mission et des attachés culturels sortants « afin de mieux faire connaître le programme international sur la diversité culturelle du Canada, y compris les objectifs des politiques et des programmes de Patrimoine canadien à l'appui de la diversité culturelle et linguistique ». Il a ajouté que « des communications uniformes de la part des fonctionnaires, tant au pays qu'à l'étranger, contribuent à renforcer le message quant aux objectifs et au succès de la politique culturelle canadienne. »

4. Francophonie

Le gouvernement fédéral considère la Francophonie comme l'un des principaux axes de la politique internationale du Canada. À titre de membre important de ce regroupement d'États et de gouvernements représentant les populations francophones du monde, le Canada a pour but principal de faire rayonner les valeurs démocratiques, culturelles et économiques propres à la Francophonie. Le MAECI supervise le rôle de plusieurs ministères et organismes, dont Patrimoine canadien, engagés dans les activités de l'organisation.

La Francophonie est une tribune internationale permettant de promouvoir la communauté francophone du Canada et notre dualité linguistique en général. L'organisation comporte de multiples aspects et la participation et la contribution du Canada y prennent des formes diverses. Pour les besoins de notre étude, nous nous sommes surtout intéressés au Fonds de promotion de la Francophonie, à TV5 et à la participation du Canada aux institutions de la Francophonie.

a. Fonds de promotion de la Francophonie

Comme son nom l'indique, le Fonds de promotion de la Francophonie permet de financer des projets appuyant les intérêts francophones, tant au Canada qu'à l'étranger. Entre autres programmes, le Fonds finance la participation du Canada, par l'intermédiaire de ses missions, aux célébrations internationales annuelles de la Francophonie[11].

Les fonctionnaires du Ministère nous ont informés que le programme est en voie de délaisser les projets majeurs entrepris par des organisations nationales et internationales de grande envergure, pour s'intéresser plutôt à des activités de moindre ampleur axées sur les citoyens. Bien que le programme de 2003-2004 ait appuyé plusieurs projets réalisés par des organismes du Québec, on nous a dit qu'une attention accrue est accordée aux projets de collectivités francophones extérieures au Québec et à la sensibilisation de ces collectivités aux possibilités de financement. Ce faisant, le gouvernement fédéral devrait assurer que le programme reste ouvert aux Canadiens de toutes les régions.

Cette notion d'ouverture doit s'étendre à la population anglophone du Canada. Il est dans l'intérêt des francophones, au pays et à l'étranger, que le MAECI tire parti des possibilités offertes par la vaste population francophile du Canada, notamment pour consolider les liens entre nos collectivités linguistiques. Notre étude a révélé que les récentes consultations de sensibilisation auprès des collectivités francophones comptaient des représentants de Canadian Parents for French. Plusieurs fonctionnaires conviennent qu'on pourrait et devrait faire davantage pour toucher notre collectivité anglophone. Rappelons qu'une enquête effectuée à la fin des années 1990 par Patrimoine canadien avait révélé que la collectivité anglophone appuie largement la Francophonie. D'après cette enquête, l'appui des Canadiens anglais était proportionnel à leur compréhension des enjeux.

À l'heure actuelle, le Fonds de promotion de la Francophonie contribue principalement à la mise en valeur de la dualité linguistique du Canada en appuyant les intérêts francophones et en accordant une certaine importance, reflétée dans ses critères d'admissibilité, à la création de liens dans la communauté francophone du Canada. Les critères d'admissibilité prévoient également la sensibilisation de la population canadienne à la Francophonie, mais ils ne précisent pas que cela englobe les deux collectivités linguistiques.

---

11. Ces célébrations tournent autour de la Journée internationale de la Francophonie qui a lieu en mars chaque année. Elles comportent une série d'activités et d'événements visant à promouvoir la langue et la culture françaises dans diverses villes du monde. Les programmes sont généralement élaborés conjointement par les missions représentant les pays francophones et les organisations et les associations francophones locales.

La commissaire recommande donc que :

6. le ministère des Affaires étrangères réévalue, d'ici le 31 décembre 2004, les critères d'admissibilité du Fonds de promotion de la Francophonie pour y inclure les projets destinés à accroître les liens et la sensibilisation au sein de la population anglophone du Canada.

Le gouvernement du Canada a répondu que « la vocation première du Fonds de promotion de la Francophonie est de permettre aux Canadiens et à des organisations de participer aux activités de la Francophonie internationale; et aux organisations non gouvernementales (ONG) de la Francophonie internationale de se faire connaître auprès des Canadiens ». Ce fonds suffirait à peine à répondre aux nombreuses demandes qui lui sont soumises par les ONG pour participer aux événements de la Francophonie internationale.

Le gouvernement ajoute ce qui suit : « Tous les Canadiens, anglophones et francophones, peuvent présenter des demandes à ce programme. Ce qui importe c'est que les projets soumis respectent les objectifs du Fonds, soit de promouvoir la Francophonie internationale.

« De plus, les gouvernements provinciaux des provinces où vivent d'importantes communautés francophones (Manitoba et Ontario) sont habituellement associés aux grandes manifestations de la Francophonie internationale. Des représentants de ces gouvernements sont encouragés à participer, au sein de la délégation canadienne, aux rendez-vous internationaux, tel le Sommet de la Francophonie. De manière générale, ces gouvernements sont réticents à engager des ressources humaines et financières afin d'avoir une participation plus importante aux activités de la Francophonie internationale.

« Le Ministère s'engage à profiter de la tenue du prochain Sommet de la Francophonie à l'automne 2004 pour élaborer, de concert avec Patrimoine canadien, une stratégie pour encourager une plus grande participation des gouvernements provinciaux. Pour sa part, le Ministère continuera d'appuyer directement des projets visant à accroître la participation des communautés francophones à la Francophonie internationale. »

La commissaire se réjouit de l'engagement du ministère des Affaires étrangères à favoriser une plus grande participation des gouvernements provinciaux à la Francophonie. Cependant, elle maintient sa position : que le Fonds de promotion de la Francophonie offre la possibilité d'inciter la communauté anglophone du Canada à appuyer davantage la Francophonie. Les critères d'admissibilité devraient exprimer plus clairement que le Fonds est ouvert aux demandes d'aide pour des projets qui jettent des ponts entre les communautés linguistiques, en faveur de la Francophonie. Il incombe au gouvernement du Canada d'assurer que les niveaux de financement sont suffisants pour réaliser les objectifs à l'appui de la dualité linguistique du Canada.

b. TV5

Lancée en 1984, la chaîne TV5 est devenue un réseau international de télévision de langue française dans plus de 150 pays. La France fournit la majeure partie du financement et des émissions du réseau. La contribution du Canada à TV5 est gérée conjointement par le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec et leurs organismes. Le contenu canadien des émissions de TV5 est réparti à raison de 60 et 40 p. 100 respectivement entre Radio-Canada et Télé-Québec.

Patrimoine canadien est le chef de file fédéral dans ce dossier. En 2002, dans une évaluation de la participation du Canada aux émissions de TV5, ce ministère concluait que c'est un moyen efficace de promouvoir la diversité culturelle du Canada. Nos entretiens avec des fonctionnaires donnent à penser que, à l'échelle nationale, la dualité linguistique serait mise en valeur en faisant mieux connaître TV5 aux Canadiens de langue anglaise. Par ailleurs, les francophones du Canada seraient mieux représentés sur TV5 si d'autres provinces et territoires y participaient, notamment l'Ontario, compte tenu de l'importance de sa population francophone et de son propre réseau de télévision de langue française (TFO).

La commissaire recommande donc que :

7. a) Patrimoine canadien élabore et mette en œuvre, d'ici le 31 décembre 2004, une campagne de promotion de TV5 chez la communauté anglophone du Canada;

7. b) Patrimoine canadien encourage activement l'engagement et la participation d'autres provinces et territoires, dont l'Ontario, dans le cadre de la contribution canadienne à la programmation et au financement de TV5.

Patrimoine canadien a répondu qu'il travaillerait étroitement avec l'opérateur canadien de TV5, TV5 Québec Canada, à mettre en œuvre la première partie de la recommandation. Le Ministère a déjà mené des initiatives afin de mieux faire connaître TV5 à la communauté anglophone du Canada. Par exemple, il a cité l'appui financier accordé à une campagne publicitaire de TV5 Québec Canada en mai 2003 qui visait tant les francophones que les anglophones.

Dans sa réponse à la deuxième partie de la recommandation, le gouvernement du Canada a expliqué que Patrimoine canadien « veille à assurer que la programmation canadienne, que ce soit sur TV5 Québec Canada (qui gère le signal au Canada) ou sur TV5 Monde (qui gère les sept autres signaux à travers le monde), soit représentative de toute la Francophonie canadienne ».

Tout en signalant que chaque opérateur choisit sa propre programmation, le gouvernement du Canada nous a informés que Patrimoine canadien a financé des initiatives pour inclure plus de producteurs de l'extérieur du Québec pour la diffusion de la programmation canadienne par TV5 Québec Canada. Il a en outre signalé que TV Ontario fait partie du conseil d'administration de TV5 Québec Canada et que Radio-Canada offre des émissions canadiennes sur les signaux internationaux de TV5 Monde, en collaboration avec TV5 Québec Canada et Télé-Québec.

En ce qui concerne le financement, le gouvernement du Canada a répliqué que les gouvernements provinciaux et territoriaux souhaitant participer au financement de TV5 devraient en faire la demande aux autorités compétentes qui, dans le cas de TV5 Québec Canada, sont les gouvernements du Canada et du Québec.

Comme le gouvernement du Canada encourage activement la participation provinciale à d'autres activités de la Francophonie, comme le Sommet de la Francophonie, la commissaire s'attend à ce qu'il explore des façons de promouvoir une participation accrue des provinces et des territoires à TV5.

c. Participation canadienne aux institutions de la Francophonie

L'une des caractéristiques distinctives de la participation du Canada à la Francophonie est le degré de participation de certaines provinces, notamment du Québec et du Nouveau-Brunswick. Il arrive que cette réalité soit très visible, par exemple aux Jeux de la Francophonie, où le contingent canadien est composé de trois équipes : Canada, Canada-Québec et Canada-Nouveau-Brunswick.

Le Québec et le Nouveau-Brunswick sont aussi officiellement reconnus comme « gouvernements participants » au sein de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, qui est chargée des programmes adoptés aux sommets de la Francophonie. Cette situation permet aux deux provinces de commenter librement, au sein de l'organisation, les questions qui relèvent de leur compétence. Pour tout autre enjeu, elles ont besoin de l'approbation du gouvernement fédéral.

Des questions ont été soulevées au cours des dernières années sur la participation du gouvernement fédéral à l'Agence et à des activités connexes, par comparaison à celle du Québec. Les fonctionnaires que nous avons rencontrés reconnaissent que l'investissement et l'activité du Québec au sein de l'organisation ont suscité un certain déséquilibre dans la façon dont les intérêts de la communauté francophone du Canada sont représentés. Le Commissariat a pu constater directement, à l'occasion de conférences et de séminaires liés à

la Francophonie, à quel point la participation du gouvernement fédéral était limitée en regard de celle du Québec. Lorsque cela se produit, la population francophone du Canada est largement représentée par les intérêts du Québec, ce qui projette une image tronquée de la véritable dualité linguistique de notre pays.

Une étude interne commandée par le MAECI a révélé qu'il existe une situation semblable parmi les organismes francophones des États-Unis. Le rapport publié en mai 2003 sous le titre *Promouvoir l'identité bilingue du Canada aux États-Unis* fait remarquer que le Canada et ses missions aux États-Unis ont peu de relations avec les associations francophones américaines. Pourtant, ces associations entretiennent généralement des relations étroites avec le Québec en raison des efforts promotionnels déployés par les délégations américaines de cette province. Il s'ensuit que le caractère national de la population francophone du Canada n'est guère compris, pas plus que notre contribution à la Francophonie internationale.

On nous dit que le gouvernement fédéral prend des mesures pour promouvoir plus activement tous les intérêts canadiens au sein de la Francophonie, notamment en France. Le MAECI a également procédé à un examen des réseaux de la Francophonie pour y évaluer le niveau de participation du Canada. L'inventaire découlant de cet examen aidera le gouvernement à circonscrire les secteurs où sa présence est la plus faible et où il y aurait lieu de concentrer son attention et ses ressources.

La commissaire recommande donc que :

8. le ministère des Affaires étrangères et Patrimoine canadien emploient les résultats de l'examen en cours de la participation du Canada aux institutions de la Francophonie pour assurer la pleine représentation de la communauté francophone du Canada.

D'après le gouvernement du Canada, les autorités gouvernementales fédérales qui siègent aux diverses instances de la Francophonie multilatérale internationale représentent tous les Canadiens, peu importe leur langue d'usage ou leur langue maternelle. Il ajoute ce qui suit : « L'événement saillant en Francophonie est, en effet, la tenue, à tous les deux ans, du Sommet, auquel le premier ministre du Canada, représentatif de toute la population canadienne, participe. La population canadienne est donc déjà représentée au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie et de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

« Au niveau des opérateurs de la Francophonie, il faut mentionner que l'Agence universitaire de la Francophonie regroupe parmi ses membres presque toutes les

universités francophones hors Québec, que l'Assemblée des parlementaires de la Francophonie [...] inclut la participation des parlementaires de toutes les provinces et que l'Association internationale des maires francophones (AIMF) est accessible aux municipalités canadiennes. »

La commissaire reconnaît les exemples positifs mentionnés par le gouvernement du Canada dans sa réponse. Elle attend avec impatience les résultats de l'examen en cours, par le ministère des Affaires étrangères, de la participation canadienne aux institutions de la Francophonie.

Dans ce contexte, on peut assurer une représentation équilibrée de la communauté francophone du Canada au moyen d'une plus importante participation des autres provinces. Tel qu'il est mentionné précédemment, le Nouveau-Brunswick a pris sa place au sein de la Francophonie. Outre son titre de « gouvernement participant » au sein de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, il est officiellement reconnu comme « observateur intéressé » dans les délégations canadiennes aux réunions des sommets de la Francophonie. Il en est de même pour le Québec.

Dans sa réponse au rapport préliminaire, le gouvernement a réitéré que, en tant qu'État membre de la Francophonie, le Canada représente tous les Canadiens au sein des institutions et des instances de la Francophonie. Il a signalé que le premier ministre du Canada a, dans le passé, invité les premiers ministres des provinces ayant une forte représentation francophone, et ayant exprimé un intérêt, à désigner des représentants à la délégation canadienne participant aux Sommets des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie. L'Ontario, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard y ont donné suite.

La commissaire presse le gouvernement fédéral d'encourager tous les gouvernements provinciaux à s'engager vis-à-vis de la Francophonie. Un mécanisme possible est la Conférence ministérielle sur les affaires francophones qui réunit les représentants des provinces et territoires à majorité anglophone, lesquels ont conclu une entente avec Patrimoine canadien pour la prestation de services en français dans les domaines autres que l'éducation. Une participation plus uniforme des provinces à la Francophonie constituerait un mécanisme de plus pour relier les collectivités francophones du Canada entre elles et aux efforts de promotion de la langue et de la culture françaises dans le monde.

Les Jeux de la Francophonie mentionnés plus haut ont été cités par le gouvernement fédéral comme un excellent exemple de participation provinciale. La dimension pancanadienne de l'équipe canadienne est, dit-on, une préoccupation constante, bien que le gouvernement ne participe pas directement à la sélection des participants. Le contingent artistique de tous les Jeux est rendu plus représentatif du Canada au moyen de concours nationaux pour la sélection d'artistes, du recours aux médias francophones et anglophones et de la représentation régionale dans les jurys de sélection.

5. Organisations multinationales régionales

Le Canada participe à de nombreuses autres organisations multinationales. Aux fins de notre étude, nous avons examiné la projection de la dualité linguistique du Canada dans deux instances régionales ayant des approches très divergentes de la diversité linguistique : l'Organisation des États américains et la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique.

a. Organisation des États américains

L'Organisation des États américains (OEA) regroupe 35 pays des Amériques en une tribune où quatre langues sont reconnues : l'espagnol, le portugais, l'anglais et le français. En tant qu'un des deux pays francophones[12], le Canada a joué un rôle actif dans la promotion du français à l'OEA.

Le Canada est souvent contraint à insister pour que les documents soient présentés dans les quatre langues officielles, compte tenu d'une tendance, au sein de l'OEA, à ne produire les documents qu'en espagnol ou en espagnol et en anglais. Des fonctionnaires nous ont expliqué qu'on s'attend souvent à ce que le Canada s'occupe de la traduction vers le français, ce qui semble être une source de frustration pour le MAECI parce que les fonds du Ministère ne suffisent souvent pas à couvrir ces frais de traduction supplémentaires. Selon ses propres dires, Patrimoine canadien a activement encouragé et appuyé la traduction des documents de l'OEA en français et en anglais. La commissaire demande aux deux ministères de travailler ensemble à résoudre les problèmes de traduction de l'OEA.

Notre étude a révélé que le gouvernement fédéral poursuit ses efforts de promotion de la diversité culturelle sur plusieurs fronts au sein de l'OEA. Le Canada a dirigé la mise en œuvre d'une recommandation proposant l'organisation de séminaires sur la diversité culturelle dans le cadre d'un plan d'action adopté au Sommet des Amériques, qui a eu lieu en 2001 à Québec. Le gouvernement fédéral a organisé par la suite deux réunions d'experts culturels pour mettre en commun des stratégies de préservation et de promotion de la diversité culturelle dans la région. Le rôle actif du Canada en matière culturelle au sein de l'OEA s'est traduit par son élection en 2003 au poste de premier vice-président du Comité interaméricain sur la culture.

Ces initiatives attestent le rôle joué par le Canada dans la promotion de la diversité linguistique et culturelle au sein de l'OEA. Le Commissariat invite le gouvernement à profiter de toutes les occasions possibles à cet égard. Par exemple, le Canada devrait participer à la mise en œuvre des résolutions sur la diversité linguistique adoptées à un

12. Le seul autre pays membre francophone est Haïti. La France et la Belgique font cependant partie des pays ayant un statut d'observateur au sein de l'OEA.

séminaire de l'OEA organisé par le Conseil de la langue française du Québec en 2002. Il pourrait également s'intéresser à la mise en œuvre des autres recommandations formulées dans le plan d'action adopté au Sommet de Québec.

Le gouvernement devrait en outre réexaminer l'une des mesures prises dans la foulée du Sommet, à savoir la création de l'Institut pour la connectivité dans les Amériques (ICA). L'un des objectifs de la création de l'ICA, situé à Ottawa, était de tirer parti du succès du Canada en matière de connectivité électronique bilingue et d'exporter ce succès. Nous avons donc été surpris d'apprendre que, malgré le caractère multilingue du site Web de l'ICA, son mandat ne fait aucune mention précise de la diversité linguistique et culturelle.

La commissaire recommande donc que :

9. a) dans le cadre du programme fédéral de promotion de la diversité culturelle, Patrimoine canadien participe, de concert avec le ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères et gouvernements provinciaux responsables, à la mise en œuvre de toutes les résolutions et recommandations en matière de diversité culturelle au sein de l'Organisation des États américains qui sont en attente depuis le Sommet de Québec en 2001;

9. b) Patrimoine canadien prenne, de concert avec d'autres États membres de l'OEA, les mesures qui s'imposent d'ici le 31 décembre 2004 pour intégrer pleinement la diversité linguistique dans le mandat de l'Institut pour la connectivité des Amériques.

Le gouvernement du Canada a indiqué qu'il mettrait en œuvre les deux parties de la recommandation, signalant qu'il s'est fait le champion de la promotion de la diversité culturelle et linguistique au sein de l'OEA et dans le processus du Sommet des Amériques. Parmi d'autres mesures prises par Patrimoine canadien à cet égard, signalons le financement d'une étude de faisabilité au sujet d'un observatoire interaméricain de politiques culturelles. Cet observatoire faciliterait l'échange d'informations sur les politiques culturelles et la diversité culturelle dans les États membres ainsi que la promotion de la diffusion des informations culturelles sur les Amériques partout dans le monde. Notons aussi l'atelier de partage des connaissances sur la diversité culturelle, l'emploi des jeunes et les échanges entre jeunes qui a été organisé de concert avec l'OEA en octobre 2003. L'un des thèmes de l'atelier portait sur l'importance de la dualité linguistique du Canada.

b. Coopération économique de la zone Asie-Pacifique

La Coopération économique de la zone Asie-Pacifique (APEC), un forum régional de libéralisation du commerce regroupant 21 pays, contraste grandement avec l'OEA sur le plan linguistique. L'anglais est la seule langue officielle et la seule langue de travail de l'organisation.

Les fonctionnaires que nous avons rencontrés nous ont expliqué que le Canada ne s'est jamais opposé à la politique linguistique de l'APEC. Ils estiment que cette décision est pragmatique et laissent entendre que la promotion du français ou d'autres langues au sein de l'organisation serait une « cause perdue d'avance ». Ce genre d'initiative ne trouverait, paraît-il, guère de soutien parmi les autres membres de l'APEC, qui considèrent que l'anglais est la langue du commerce.

Au lieu d'encourager l'APEC à reconnaître l'utilisation d'autres langues, le Canada a défendu le principe de la diversité linguistique et culturelle dans ses prises de position politiques au sein de l'organisation. Il s'est opposé, par exemple, à ce que des fonds de l'APEC soient investis pour rendre la formation linguistique en anglais plus accessible dans certains pays membres. Il a fait valoir que l'APEC ne devait pas servir à promouvoir l'anglais au détriment des autres langues. Il a également refusé de soutenir un projet de position de l'APEC sur la reconnaissance de l'anglais comme *lingua franca* sur Internet et la consolidation de l'anglais comme langue de travail.

La politique d'unilinguisme anglais de l'APEC n'en soulève pas moins des questions sur ses effets sur la sensibilisation de la collectivité francophone du Canada. Le MAECI règle la question en fournissant certains renseignements sur l'APEC dans les deux langues officielles sur son site Web et dans des publications. On nous a dit que le Ministère organise également des séances d'information en français et en anglais à l'intention d'organisations non gouvernementales canadiennes et de fonctionnaires provinciaux. L'efficacité de ces mesures reste à prouver et au moins un fonctionnaire parmi ceux que nous avons rencontrés estime qu'on pourrait faire plus.

La commissaire recommande donc que :

10. le ministère des Affaires étrangères étudie, d'ici le 31 décembre 2004, l'impact de la politique d'unilinguisme anglais de la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique sur la collectivité francophone du Canada, ainsi que l'efficacité des efforts actuellement déployés en matière de communications.

Le gouvernement du Canada a répliqué que le rapport tente de faire un rapprochement entre les politiques du Canada au sein de l'OEA et de l'APEC et, indirectement, qu'il critique le gouvernement du Canada parce qu'il n'a pas réussi à imposer le français comme langue officielle de l'APEC alors qu'il a réussi à le faire à l'OEA et au sein de l'organisation du Sommet des Amériques. Le gouvernement juge cette critique injustifiée. Il ajoute ce qui suit : « L'OEA regroupe des pays dont la majorité des populations ne parlent que quatre langues : l'espagnol, le portugais, l'anglais et le français. Il a donc été relativement facile pour les pays membres de s'entendre sur une organisation multilingue qui utiliserait quatre langues. Dans le cas de l'APEC, ce n'est pas de quatre langues dont nous parlons, mais plutôt de 14 langues [...]. Comme le français se situe au 14e rang des langues les plus parlées dans la région de l'APEC, il serait extrêmement difficile de l'imposer comme langue officielle sans donner un statut égal aux 13 autres. De plus, il serait impossible de fonctionner en 14 langues dans le contexte d'une organisation de la taille de l'APEC (dont le secrétariat ne compte que 40 personnes avec un budget annuel de moins de 5 millions de dollars). »

Le gouvernement a ajouté qu'il ferait tout son possible pour s'assurer que le travail de l'APEC et les services de l'organisation soient accessibles aux Canadiens dans les deux langues officielles. Il a pour ce faire créé un site Internet qui offre une foule de renseignements sur l'APEC en français et en anglais et il répond à toutes les demandes d'information qu'il reçoit sur l'APEC dans la langue officielle du demandeur. Il organise également des séances d'information sur l'APEC pour les gens d'affaires et pour les organisations non gouvernementales. Ces séances d'information sont bilingues ou en français quand elles ont lieu dans des régions francophones.

Le gouvernement a également ajouté que le Canada est reconnu comme un des plus ardents défenseurs du concept de la diversité culturelle au sein de l'APEC, où le gouvernement s'assure que l'organisation n'adopte pas de positions communes prônant l'utilisation d'une langue plutôt qu'une autre par les citoyens des économies membres. De plus, un grand nombre de francophones au sein des délégations du Canada assistent aux réunions de l'APEC et il est très évident pour toutes les autres délégations que le Canada est un pays bilingue. Les réunions des délégations sont bilingues et les délégués canadiens communiquent très fréquemment entre eux en français. De plus, le président du comité le plus important de l'APEC est actuellement un Canadien français.

La commissaire reconnaît les mesures prises en vue de rendre les initiatives et services de l'APEC accessibles à la population canadienne en français et en anglais. Toutefois, la recommandation porte sur le besoin d'évaluer l'impact de ces mesures et d'assurer leur efficacité de sorte que des entreprises et des entrepreneures et entrepreneurs canadiens partagent pleinement les avantages du développement économique de la région Asie-Pacifique.

6. Missions commerciales

Les missions commerciales du Canada sont des partenariats entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé qui multiplient les possibilités commerciales à l'étranger. Au sein de l'administration fédérale, le MAECI a organisé plus d'une vingtaine de missions d'Équipe Canada et de missions commerciales du Canada depuis 1994, souvent en coordination avec d'autres ministères et organismes[13]. L'un des membres de notre équipe a accompagné la mission commerciale du Canada dirigée par le MAECI au Chili, en décembre 2003.

Pour mesurer le degré d'intégration de la dualité linguistique dans les missions commerciales, nous avons tenu compte de l'offre de services dans les deux langues officielles, de la procédure pour déterminer la composition de chaque mission et du choix des secteurs industriels.

Notre participation à la mission commerciale du Canada au Chili a révélé que le MAECI comprend son obligation de fournir des services et de l'information en français et en anglais aux participants canadiens. Les fonctionnaires du MAECI et le personnel de l'ambassade étaient bilingues, sinon trilingues, et leurs exposés et la documentation étaient dans les deux langues officielles. La participation d'autres organisations fédérales comportait cependant au moins un exposé en anglais seulement, pour lequel il n'y a pas eu de service d'interprétation simultanée. Comme l'un des principaux rôles des fonctionnaires fédéraux dans les missions commerciales est de conseiller les participants du secteur privé canadien, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que tous les fonctionnaires clés peuvent s'exprimer en français et en anglais.

La commissaire recommande donc que :

11. lors de chaque mission commerciale, le ministère des Affaires étrangères rappelle aux ministères et aux organismes participants qu'ils doivent assurer en tout temps le respect des droits linguistiques des représentants du secteur privé.

Le ministère des Affaires étrangères reconnaît l'importance de cette recommandation, mais il estime avoir satisfait à cette exigence dans le cas de la mission au Chili. Le Ministère dit qu'il « a pris toutes les précautions nécessaires pour informer ses partenaires fédéraux, tant verbalement que par écrit, de leur obligation de présenter l'information dans les deux langues officielles par respect pour les participants à la mission ». Le Ministère a par la suite souligné qu'il prendra toutes les mesures nécessaires à l'avenir.

---

13. Dans le contexte de notre étude, l'expression « mission commerciale » fait référence aux missions organisées par l'administration centrale. Elle englobe les missions d'Équipe Canada, dirigées par le premier ministre, de même que les missions commerciales du Canada, dirigées par le ministre du Commerce international et/ou d'autres représentants du gouvernement.

Étant donné la situation qui a suscité la recommandation et malgré les mesures positives qui ont été prises, la commissaire demande au Ministère d'examiner des façons de rendre ces rappels plus efficaces.

Eu égard à la représentation du secteur privé dans les missions commerciales, des fonctionnaires ont signalé que les sites Web d'Équipe Canada et des missions commerciales du Canada du MAECI invitent les entreprises souhaitant participer à une mission commerciale à s'y inscrire. On nous a cependant assurés que la procédure n'est pas entièrement réactive. La Division Équipe Canada au MAECI utilise ses propres bases de données et les personnes-ressources d'autres ministères et provinces pour déceler les entreprises ayant un intérêt potentiel pour un marché particulier et les encourage à participer par écrit.

On traite de façon distincte les missions commerciales à caractère culturel sous les auspices du programme Routes commerciales de Patrimoine canadien. Ce programme est conçu pour aider les exportateurs canadiens des arts et de la culture à profiter des perspectives commerciales offertes sur le plan international. Les entreprises sont invitées à participer à des missions commerciales à caractère culturel par l'entremise d'un conseil consultatif de l'industrie. Tous les organismes canadiens voués aux arts et à la culture peuvent y participer, ce qui comprend des représentants des groupes linguistiques. On nous a signalé que la dualité linguistique fait partie intégrante du programme Routes commerciales. Un des objectifs du programme est « le renforcement du positionnement international des produits et services culturels canadiens de langues française et anglaise ».

La composition d'autres types de missions dépend largement des entreprises ou des secteurs industriels visés. Puisque le secteur automobile canadien est concentré dans la province de l'Ontario, une mission axée sur ce secteur sera dominée par des entreprises ontariennes. De même, on peut s'attendre à ce que les entreprises du Québec soient bien représentées dans une mission axée sur l'aérospatiale. La dualité linguistique est généralement considérée comme ayant peu d'importance dans ce contexte. Nous rappelons cependant qu'une des priorités d'Équipe Canada et des missions commerciales du Canada vise la participation de certaines populations : les jeunes, les Autochtones et les entrepreneures, notamment. Sans remettre en cause les besoins de ces groupes, nous croyons que leur définition laisse entendre qu'il y aurait lieu de tenir compte de la dimension linguistique du secteur commercial canadien, au-delà des industries des arts et de la culture.

La commissaire recommande donc que :

12. le ministère du Commerce international examine ses priorités, d'ici le 31 décembre 2004, pour s'assurer qu'elles tiennent intégralement compte de la dualité linguistique et modifie ses programmes en conséquence, y compris ceux touchant les missions commerciales.

Le gouvernement du Canada a répondu que : « Du point de vue du Service des délégués commerciaux (SDC), les priorités et les résultats visés sont fonction des priorités de Commerce international Canada. Le plus souvent, celles-ci reposent non pas sur des secteurs particuliers, mais sur des domaines généraux, comme "une base étendue d'entreprises canadiennes actives sur les marchés étrangers." Chacun de nos bureaux commerciaux à l'étranger se fonde sur ces priorités pour élaborer ses propres plans. Pour chacun, les secteurs prioritaires sont déterminés par le milieu local des affaires et par l'intérêt que les entreprises canadiennes portent à ce marché. Le rapport mentionne l'exemple précis du gouvernement chilien qui souhaite faire la promotion de l'enseignement de la langue seconde. Notre mission à Santiago a pris note de ce débouché et l'a défini comme un secteur prioritaire pour les entreprises canadiennes. Cette priorité n'est donc pas partagée par l'ensemble de nos missions à l'étranger.

« Nos bureaux commerciaux à l'étranger examinent constamment l'environnement local des affaires, et leur plan d'activités annuel reflète le résultat de leur examen. Les missions commerciales et d'autres éléments de la stratégie respective des bureaux découlent des résultats visés par chacun dans des secteurs particuliers. Si leur analyse du marché local révèle l'existence de débouchés de nature linguistique, leur plan d'activités tiendra compte de ce facteur. »

La véritable intégration de la dualité linguistique dans l'identité canadienne implique qu'elle est enchâssée dans toutes les activités. La commissaire reconnaît que la dualité linguistique prendra différentes formes selon les activités. Elle reconnaît aussi l'engagement du gouvernement fédéral à refléter les débouchés de nature linguistique dans les plans d'activités des missions commerciales. Toutefois, la réponse n'aborde pas le fait que les groupes de population visés par les priorités du SDC n'englobent pas les populations linguistiques en situation minoritaire au Canada.

La dualité linguistique dans les missions commerciales, et dans le contexte commercial en général, devrait être visible dans tous les secteurs visés par le gouvernement. Le Plan d'action pour les langues officielles du gouvernement fédéral, publié en 2003, représente un grand pas en avant à cet égard. Quoique le plan soit muet sur les relations internationales, il comporte des dispositions précises pour favoriser le potentiel de développement et d'exportation des industries langagières du Canada, et notamment pour les inclure plus largement dans les missions commerciales.

L'expérience du Canada dans l'enseignement de la langue seconde semble avoir été un élément important de la récente mission commerciale au Chili. L'ambitieux plan de promotion de l'anglais à l'école, envisagé par le gouvernement chilien, suppose un énorme investissement dans l'apprentissage d'une langue seconde. Nous croyons savoir que cela a suscité un intérêt considérable parmi les membres du gouvernement et du secteur de l'éducation pour les initiatives et les programmes du Canada dans ce domaine. C'est pourquoi l'éducation, l'apprentissage en ligne et la technologie de l'information connexe faisaient partie des secteurs prioritaires de la mission commerciale.

LA DUALITÉ LINGUISTIQUE DANS LES ACTIVITÉS DES MISSIONS

La présente section met en lumière le rôle des missions diplomatiques canadiennes dans la mise en œuvre des programmes et des objectifs de la politique internationale du gouvernement dont il est question dans les chapitres précédents. Les relations entre les missions et l'administration centrale prennent une importance toute particulière dans ce contexte. Invité à expliquer ces relations, un fonctionnaire nous a dit que les missions jouissent d'une certaine autonomie et que l'administration centrale joue un rôle de validation.

Notre réseau de 164 ambassades et consulats répartis dans 114 pays assure sans doute la présence la plus familière et la plus visible du Canada à l'échelle internationale. Le personnel de ces missions se compose de délégués en provenance du Canada, occupant habituellement des postes de supervision et de gestion, ainsi que d'employés recrutés sur place qui voient à la défense des intérêts économiques et culturels du Canada dans le pays hôte.

Nos observations se fondent principalement sur les visites que nous avons faites dans onze ambassades et consulats. Bien qu'ils ne constituent qu'un faible pourcentage de l'ensemble, ces onze ambassades et consulats couvrent plusieurs continents et sont de tailles variées. Vu l'importance des relations entre le Canada et les États-Unis, trois des missions visitées sont situées dans ce pays. L'examen que nous avons fait de l'intégration de la dualité linguistique au sein des missions met l'accent sur trois secteurs d'activité : la culture et la société; les relations universitaires; le commerce et l'investissement.

1. Culture et société

Le personnel des ambassades et des consulats fait la promotion des arts et de la culture du Canada de plusieurs façons. Toutes les missions répondent aux demandes d'aide financière ou autre, comme pour la publicité, présentées par les artistes canadiens qui exercent leur art à l'étranger ou qui prévoient le faire. Cette approche réactive laisse peu de place à l'intégration de la dualité linguistique dans les calendriers annuels des événements. Toutefois, les représentants nous ont assurés à maintes reprises que cette intégration se fait de façon toute naturelle puisque les artistes du Québec ont tendance à être bien établis sur la scène internationale.

Au moment de notre étude, les calendriers culturels de plusieurs des missions que nous avons visitées prévoyaient une représentation des deux collectivités linguistiques de partout au Canada. Des fonctionnaires de plusieurs missions nous ont expliqué que les fonds du Programme de diplomatie ouverte constituaient un facteur important qui leur permettait d'offrir un plus large éventail de programmes depuis quelques années. D'autres missions sont cependant beaucoup moins enclines à représenter la culture canadienne et sa dualité linguistique. C'est notamment le cas à Chicago, où le poste d'agent culturel était vacant au moment de notre étude.

Le consulat général du Canada à New York se distingue parmi les missions que nous avons visitées eu égard à son programme culturel. Nous avons appris qu'il ne prendrait pas part aux activités régionales s'inscrivant dans le cadre des célébrations internationales de la Francophonie en 2004. Certains délégués ont fait allusion au sentiment « anti-français » existant aux États-Unis pour justifier cette décision. Par contre, d'autres fonctionnaires ont soutenu que le niveau d'intérêt pour le caractère francophone canadien est très élevé dans la région et ont signalé plusieurs initiatives en langue française. L'explication des fonctionnaires va également à l'encontre du vaste programme d'activités de l'ambassade à Washington pour les célébrations de mars 2004.

Nos constatations sont conformes à celles de l'étude commandée par le MAECI en 2003 sur l'image bilingue du Canada aux États-Unis. Cette étude attirait l'attention sur les différences profondes observées parmi les missions du Canada dans ce pays sur le plan de la promotion du fait français. Entre autres, elle faisait remarquer l'absence du Canada aux événements francophones de la Louisiane, qui relève du consulat général du Canada à Dallas. Le contraste était frappant avec notre mission à Atlanta qui, pour sa part, organisait un programme de grande envergure prévoyant des activités à caractère francophone échelonnées sur un mois. L'étude a également révélé que le consulat général du Canada à Miami collabore étroitement avec la délégation du Québec à l'organisation d'un grand festival francophone annuel, alors que la mission de Los Angeles, à l'instar de celle de New York, a décidé de ne pas participer aux célébrations annuelles de la Francophonie. Ces constatations prennent d'autant plus d'importance que le gouvernement fédéral s'est engagé à accroître la représentation du Canada aux États-Unis par l'inauguration de nouveaux consulats et l'accession de certains autres à un rang supérieur.

Parmi les missions que nous avons visitées dans d'autres pays, celle de Madrid avait organisé en 2003 une exposition de trois jours sur la communauté francophone du Canada. Dans une autre mission, des fonctionnaires nous ont expliqué que la participation de leur ambassade aux célébrations de la Francophonie diminue progressivement en raison de la pénurie de ressources.

Un grand nombre de missions diplomatiques participent aux célébrations annuelles de la Francophonie. Toutefois, notre examen de quelques ambassades et consulats seulement révèle des failles au niveau de l'orientation ainsi que divers niveaux d'engagements et de ressources. Par ailleurs, l'absence du Canada aux célébrations à New York et en Californie traduit un curieux manque d'égard pour les avantages potentiels que représentent les liens avec la nombreuse population francophone et francophile des États-Unis[14]. Compte tenu, d'une part, de l'importance des célébrations de la Francophonie pour sensibiliser le monde à la dualité

14. Selon l'étude de l'image bilingue du Canada aux États-Unis effectuée en 2003 par le MAECI, douze millions d'Américains sont d'origine française et près de deux millions parlent le français chez eux, dont plus de 200 000 dans la seule ville de New York. Le français est la troisième langue parlée aux États-Unis, après l'anglais et l'espagnol.

linguistique du Canada et, d'autre part, des avantages économiques potentiels, le MAECI devrait jouer un plus grand rôle de coordination et d'appui.

La commissaire recommande donc que :

13. a) le ministère des Affaires étrangères prenne, d'ici le 31 décembre 2004, des mesures pour élargir la participation du Canada aux célébrations annuelles de la Francophonie dans le monde entier;

13. b) le ministère des Affaires étrangères examine son initiative de représentation accrue aux États-Unis pour assurer l'intégration de la dualité linguistique dans les priorités et les activités des nouvelles missions et des missions promues à un rang supérieur dans ce pays.

En répondant au premier élément de la recommandation, le gouvernement du Canada a déclaré que, depuis plusieurs années, le ministère des Affaires étrangères a amorcé « un programme d'appui pour permettre à nos ambassades de célébrer la Journée internationale de la Francophonie. Chaque année, de plus en plus de missions se prévalent de ce programme. En 2003, plus de 60 missions et en 2004 plus de 80 missions ont organisé des activités pour fêter la Journée internationale de la Francophonie.

« Cet appui se traduit par l'octroi d'un budget pour permettre à nos ambassades de mettre sur pied leurs propres initiatives (spectacles, colloques, concours littéraires, festivals de films et dictées) ou de s'associer aux initiatives prises en ce sens par un groupe de représentants de pays de la Francophonie; l'envoi de livres par des auteurs canadiens francophones pour récompenser les lauréats de concours; l'envoi de CD de musique francophone pour diffusion à la radio, de cassettes vidéo pour la télévision et/ou le cinéma; l'offre de drapeaux et d'autres articles promotionnels. »

En ce qui a trait au second élément de la recommandation, le gouvernement du Canada a répondu que tous les postes occupés par des agents canadiens dans les nouvelles missions créées aux États-Unis respectent les exigences des langues officielles et que les services seront offerts dans les deux langues officielles.

La commissaire reconnaît la participation importante du ministère des Affaires étrangères à la Journée internationale de la Francophonie. Elle demande néanmoins au ministère des Affaires étrangères d'examiner son programme d'appui aux ambassades pour les activités de la Francophonie afin de corriger les lacunes décelées dans notre étude et dans sa propre étude de la situation aux États-Unis.

Tout en constatant l'engagement à offrir des services bilingues dans les nouvelles missions aux États-Unis, la commissaire soutient que l'intégration efficace de la dualité linguistique exige une approche exhaustive qui inclut les priorités et tous les aspects des opérations.

Le programme culturel des missions comporte également la promotion d'une meilleure compréhension de la société et du gouvernement du Canada. Il s'agit, par exemple, d'échanges et de visites de politiciens, de journalistes, de spécialistes et de jeunes. Des fonctionnaires de plusieurs missions nous ont dit que ces activités contribuent beaucoup à sensibiliser les gens à la diversité linguistique et culturelle du Canada. Les journalistes étrangers en visite au Canada auraient un impact majeur, compte tenu de leurs reportages subséquents. Comme le suggère un fonctionnaire, les missions devraient organiser ce genre de visite en fonction d'un thème lié à la dualité linguistique.

D'après les discussions que nous avons eues avec des employés de tous les échelons des missions visitées, le leadership au sein de chaque mission constitue un facteur essentiel pour déterminer dans quelle mesure les programmes culturels font une promotion active de la dualité linguistique. Les missions ont tendance à puiser dans les programmes ministériels en fonction de l'importance accordée à ces activités par le chef de mission et le gestionnaire de section.

À titre d'exemple, l'ambassade du Canada à Paris offre un modèle de leadership positif en lançant une série de grands projets pluriannuels qui visent à promouvoir les liens étroits qu'entretiennent le Canada et la France depuis 1604. L'examen que nous avons fait des plans et de plusieurs des projets a dévoilé une sensibilité accrue à l'importance de projeter le caractère national de nos communautés linguistiques. Nous avons également constaté que les productions culturelles anglo-canadiennes sont bien représentées au sein du centre culturel de l'ambassade.

À plusieurs endroits, les agents culturels nous ont néanmoins informés que leur mandat peut varier considérablement avec tout nouveau chef de mission ou superviseur. Puisque les employés en provenance du Canada sont affectés à l'étranger par rotation tous les trois ou quatre ans, il importe que les cadres supérieurs et les superviseurs de nos missions diplomatiques soient grandement sensibilisés à l'importance de la dualité linguistique dans la promotion de l'identité et des intérêts du Canada de par le monde. Ce besoin peut être abordé au moyen de la recommandation 5 que le gouvernement a accepté de mettre en œuvre.

Plusieurs des missions que nous avons examinées dans notre étude se trouvent dans des pays où le Québec a créé son propre bureau de promotion culturelle. Des fonctionnaires fédéraux nous ont expliqué que l'appui que le Québec accorde à sa collectivité artistique à l'étranger complète les efforts promotionnels du gouvernement fédéral. Dans l'ensemble, les relations fédérales-provinciales à cet égard semblent positives et constructives, à quelques exceptions près.

2. Relations universitaires

En discutant du Programme d'études canadiennes du gouvernement fédéral au chapitre deux, nous avons mentionné les liens étroits qui unissent bon nombre de missions aux établissements d'enseignement de la région relevant de leur compétence. Ces liens se sont resserrés parce que les missions diplomatiques du Canada doivent offrir plusieurs formes de soutien direct dans le cadre du Programme d'études canadiennes. Ce soutien comprend l'assistance aux voyageurs, la fourniture de matériel pédagogique, la désignation d'universitaires pour donner des cours et des conférences et l'obtention de contributions financières au profit des associations nationales d'études canadiennes et des centres d'études.

Notre étude a révélé que de nombreuses initiatives dans plusieurs des missions que nous avons visitées reflètent la dualité linguistique du Canada. L'ambassade du Canada à Berlin a récemment annoncé un projet d'initiation à la littérature pour les jeunes, où on alternera, année après année, des titres d'ouvrages canadiens en langue française et en langue anglaise. Notre ambassade à Mexico a déjà financé la publication et la distribution en espagnol d'une anthologie de nouvelles d'auteurs québécois. En outre, notre ambassade à Washington a pris des mesures, sous les auspices du programme de commercialisation des services d'éducation du MAECI, pour promouvoir le Canada comme destination de remplacement de la France pour les étudiants américains apprenant le français. Rappelons également que notre ambassade à Washington finance l'American Association of Quebec Studies et l'American Association of Canadian Studies.

Parfois, la dualité linguistique du Canada se manifeste aussi dans toutes sortes de centres d'études et de cours de langue française et de langue anglaise accessibles dans de nombreux pays, dont l'Allemagne, l'Espagne et la République tchèque. Une publication de l'Association française d'études canadiennes contient des articles en français et en anglais, accompagnés de résumés bilingues. Bien que ces situations découlent de décisions prises de façon autonome par les établissements en question, nos missions diplomatiques peuvent, comme nous le suggérons précédemment, jouer avec efficacité un rôle d'influence pour la dualité linguistique du Canada.

Cela dit, le tableau n'est pas le même partout. Au moment de notre étude, le consulat général de Chicago ne comptait aucun agent des relations universitaires, mais il projetait de redresser la situation dans un proche avenir. À la mission de New York, on nous a dit que les cercles universitaires locaux s'intéressent peu à la francophonie canadienne. Si cela est vrai, ces circonstances devraient constituer une occasion d'agir et non une excuse.

Dans sa réponse à une recommandation dans le rapport préliminaire, le gouvernement du Canada a expliqué que les activités du Programme d'études canadiennes dans les missions font l'objet d'un contrôle régulier. Les conclusions de l'étude indiquent que la surveillance laissait parfois à désirer.

La commissaire recommande donc que :

14. le ministère des Affaires étrangères examine, d'ici le 31 décembre 2004, les mécanismes de surveillance existants pour les activités du Programme d'études canadiennes dans les missions afin d'accroître leur efficacité et favorise, au besoin, l'adoption d'une approche proactive qui cadre avec le principe de la dualité linguistique du Canada.

3. Commerce et investissement

La plupart des affaires courantes de nos ambassades et de nos consulats sont consacrées à la promotion du développement économique du Canada. Cette tâche consiste essentiellement à aider les entreprises canadiennes à commercialiser leurs produits et services dans d'autres pays, de même qu'à attirer l'investissement étranger au Canada. Les services sont offerts par l'entremise d'un réseau de plus de 500 agents du Service des délégués commerciaux (SDC) à Ottawa et dans 140 villes du monde, en partenariat avec divers ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et les associations industrielles. La plupart des agents du SDC travaillant dans nos missions sont recrutés sur place.

La dualité linguistique du Canada suscite des opinions très divergentes de la part du secteur commercial des missions. D'une part, il y a les employés qui mettent en question sa pertinence en affirmant que « l'anglais est la langue des affaires ». Plusieurs délégués ont soutenu que les gens d'affaires de langue française doivent parler anglais pour commercialiser leurs produits à l'étranger et que leurs clients francophones préfèrent traiter avec eux en anglais[15]. Il n'est donc pas vraiment surprenant de constater que, malgré un bilinguisme global élevé chez les employés du SDC, deux missions manquent de ressources bilingues et emploient des agents qui ne sont pas en mesure de parler en français avec leurs clients francophones.

15. Le recours aux communications électroniques dans ce secteur peut parfois être un facteur dans le choix de la langue. Les clients du SDC amorcent souvent les communications en remplissant des formulaires électroniques dans une base de données interactive nommée Délégué commercial virtuel. Ce site Internet et les formulaires sont offerts en français et en anglais. Le site indique aussi la ou les langues parlées par les employés du SDC de chaque mission. En dépit de ces mesures, au moins deux fonctionnaires se sont souvenus d'occasions où les clients ne pouvaient pas s'adresser en français à la mission qu'après avoir communiqué directement avec un employé du SDC, soit par téléphone, soit en personne.

D'autre part, certains employés du SDC estiment que le bilinguisme est essentiel pour comprendre non seulement les besoins des clients canadiens, mais aussi le contexte social et culturel des affaires de chaque client. Ils soutiennent que c'est d'autant plus important parce que les agents du SDC sont régulièrement envoyés au Canada pour rencontrer des gens d'affaires et des fonctionnaires de tous les niveaux. Certains délégués ont soutenu qu'il y a parmi leurs clients des gens qui préfèrent traiter avec eux en français.

La pertinence réelle et perçue de la dualité linguistique du Canada dans le secteur commercial est peut-être encore plus subtile du côté de l'investissement, c'est-à-dire chez les délégués et les directeurs commerciaux chargés d'attirer les investisseurs étrangers au Canada. Les employés expliquent que ce travail exige une connaissance de la culture du pays hôte et, idéalement, de la capacité de parler la langue locale. Ils soulignent également que le gouvernement fédéral ne peut favoriser ou donner l'impression de favoriser certaines communautés ou régions du Canada lorsqu'il encourage des entreprises étrangères à investir au pays.

Divers facteurs entrent en jeu dans la répartition de l'investissement étranger au Canada. L'investissement étranger a tendance à suivre la composition régionale d'un secteur industriel donné, mais la réceptivité des partenaires provinciaux et municipaux est également un facteur majeur. Certaines provinces, dont le Québec, l'Ontario et l'Alberta, recherchent des investisseurs étrangers au moyen de missions commerciales provinciales et de leurs propres délégués commerciaux, qui font partie ou non des missions diplomatiques du Canada.

Les provinces se font concurrence pour attirer l'investissement étranger, mais elles ont tendance à considérer les initiatives fédérales comme un complément à leurs propres activités. Des fonctionnaires fédéraux nous ont expliqué que chaque partie offre des services différents aux investisseurs étrangers potentiels. Il s'ensuit que les mesures prises par les provinces pour attirer l'investissement étranger consolident l'efficacité des initiatives fédérales. Des fonctionnaires de notre ambassade à Berlin ont fait allusion à une première réunion avec une entreprise allemande, à laquelle ils avaient invité des représentants de deux provinces.

Le bien-être économique d'une communauté linguistique est lié en partie à l'efficacité de tous les échelons de gouvernement dans la promotion de l'investissement étranger. Dans sa réponse au rapport préliminaire, le gouvernement du Canada a déclaré que le défi consistait à coordonner les activités fédérales, provinciales et municipales dans la promotion tant du commerce que de l'investissement. Il a donné de nombreux exemples de façons dont le ministère du Commerce international, en particulier, relève ce défi. Les exemples cités sont : des réunions et des contacts réguliers, le partage d'information, le cofinancement des événements et le soutien direct.

Notre étude suggère néanmoins que certaines provinces et municipalités sont plus actives dans ce domaine que d'autres. Grâce à ses activités de coordination, le gouvernement fédéral est bien placé pour encourager et appuyer la capacité de réaction d'autres échelons de gouvernement afin d'assurer que toutes les régions et les deux communautés linguistiques en partagent les bienfaits.

Il est possible que le lien entre la dualité linguistique canadienne et le commerce international soit plus fort au sein des industries culturelles. Le MAECI, Patrimoine canadien et Industrie Canada ont créé une série de programmes visant à promouvoir les entreprises du secteur culturel et artistique sur les marchés étrangers. L'une des plus récentes initiatives a été un important forum commercial et culturel international organisé par Patrimoine canadien à Paris. Ce forum, dont le thème était précisément axé sur les marchés francophones européens et africains, était ouvert aux entrepreneurs culturels canadiens de partout au pays. Entre autres objectifs, l'événement visait à alimenter les rapports et les partenariats entre nos entrepreneurs et leurs homologues francophones dans d'autres pays.

Notre étude a découvert que le lien entre le secteur culturel et le secteur commercial dans les missions dépend largement des attitudes et des ressources individuelles. Au Chili, le service commercial de l'ambassade tire parti de l'intérêt que manifeste ce pays pour l'apprentissage d'une langue seconde dans le but de promouvoir les industries langagières du Canada. Des délégués commerciaux d'une autre ambassade nous ont cependant dit que les industries culturelles ne constituent pas une priorité, tout en affirmant que le bureau du Québec dans le même pays est très actif dans ce secteur. Ailleurs, on nous a dit que c'est à Patrimoine canadien de s'en occuper. D'autres fonctionnaires étaient plus sensibles aux avantages mutuels procurés par des liens plus solides entre la promotion culturelle et la promotion commerciale et ont recommandé de meilleures occasions de formation liées aux industries culturelles pour les agents des deux secteurs. Patrimoine canadien aide à jeter des ponts au niveau des missions en prévoyant une augmentation du nombre de spécialistes du commerce culturel en poste à l'étranger. Toutefois, une stratégie plus large s'impose.

Nous avons également eu connaissance de salons commerciaux et d'expositions à l'étranger où la rareté des ressources aurait empêché les missions d'assurer au gouvernement fédéral une présence solide équivalente à la participation provinciale. Ce genre de situation devrait faire l'objet d'un sérieux suivi par l'administration centrale pour prévoir une participation fédérale conforme à la dualité linguistique du Canada. La récente décision de scinder le MAECI en deux ministères ne doit pas réduire la capacité du gouvernement d'opérer des changements positifs à cet égard.

La commissaire recommande donc que :

15. le ministère des Affaires étrangères, de concert avec le ministère du Commerce international et Patrimoine canadien, dresse, d'ici le 31 décembre 2004, un plan d'action destiné à garantir une intégration plus étroite des activités culturelles et commerciales dans nos missions diplomatiques.

Le gouvernement du Canada a affirmé qu'il « appuie l'objectif d'assurer une plus grande intégration des activités culturelles et commerciales de nos missions diplomatiques.

« Les produits et services canadiens dans le secteur des arts et de la culture contribuent à exprimer notre diversité, nos valeurs et notre identité, tout en étant un aspect important de la nouvelle économie du Canada ainsi qu'une partie essentielle de notre profil d'exportation.

« En raison de la taille très variée des effectifs et des budgets dans chacune des missions, le réseau de promotion des affaires culturelles et commerciales [du ministère des Affaires étrangères] se doit d'être hybride. Il en va de même pour la promotion des services d'éducation. Certaines missions ont l'avantage d'avoir des employés affectés à ces fonctions dans des services distincts. D'autres se doivent de regrouper ces activités au sein d'une même section, que celle-ci soit une section des relations générales, des affaires culturelles ou universitaires, des affaires publiques, des communications ou du commerce.

« Les activités sont déjà parfaitement intégrées à plusieurs niveaux et les employés concernés dans les missions et à la Direction de la promotion des arts et des industries culturelles et la Direction des relations académiques internationales travaillent de façon concertée. Les cas d'exception soulignés par le rapport ne sont pas représentatifs et les moyens de remédier aux problèmes qui surviennent existent déjà. Pour ce qui est de la relation entre [le ministère des Affaires étrangères] et [le ministère du Commerce international] au sujet de la promotion des arts et des industries culturelles, la possibilité d'un protocole d'entente était déjà à l'étude avant la réception du rapport. Ce protocole d'entente viserait à renforcer et à perpétuer cette intégration. »

LA DUALITÉ LINGUISTIQUE AUX PREMIÈRES LIGNES : LA LANGUE DE SERVICE

Le service bilingue est le point de départ de la dualité linguistique. Les visites effectuées dans onze ambassades et consulats afin d'examiner les questions soulevées ailleurs dans le présent rapport ont fourni l'occasion d'évaluer dans quelle mesure chaque mission respecte son obligation de fournir les services dans les deux langues officielles[16]. Étant donné que nos résultats ne s'appuient pas sur une vérification exhaustive, nos observations se limitent à trois domaines d'intérêt particulier : les services consulaires, les publications des missions et les services de sécurité.

1. Services consulaires

Les Canadiens vivant ou voyageant à l'étranger se tournent souvent vers nos ambassades et nos consulats en cas d'urgence. Les agents consulaires de chaque mission s'occupent d'une foule de problèmes comme les pertes de passeport, les blessures, les décès et les incarcérations. Par conséquent, il arrive que leurs clients soient dans une grande détresse et confus à cause de leur inexpérience des processus et des procédures. Dans ces circonstances, la disponibilité des services dans les deux langues officielles revêt une importance accrue.

Dans la majorité des endroits visités, nous avons observé que le personnel consulaire de première ligne est très sensible aux besoins et aux droits linguistiques des clients. L'excellente capacité bilingue du personnel consulaire constitue la norme. Toutefois, à une des ambassades, le seul agent bilingue des affaires consulaires a été remplacé pendant plusieurs mois par une personne ne parlant pas le français.

Mentionnons aussi le consulat général de Chicago, où la section des affaires consulaires n'a pas eu de capacité de service bilingue pendant nombre d'années[17]. On nous a dit que le service en français était disponible « sur demande », quoique aucune affiche d'offre active n'était visible. Bien entendu, la mission reçoit peu de demandes de service en français. Le fait qu'on ait laissé la situation à Chicago perdurer plusieurs années est inquiétant et souligne la nécessité de mettre en place de meilleurs mécanismes de surveillance.

La commissaire recommande donc que :

16. a) le ministère des Affaires étrangères prenne des mesures immédiates pour assurer la capacité bilingue et l'offre active de services bilingues au sein des sections des affaires consulaires de toutes les missions diplomatiques;

16. b) le ministère des Affaires étrangères instaure, d'ici le 31 décembre 2004, un mécanisme efficace pour surveiller régulièrement la disponibilité de services bilingues et la capacité bilingue dans ces sections.

---

16. Tous les postes consulaires et diplomatiques du Canada sont désignés bilingues pour les services offerts au public en vertu du paragraphe 10(a) du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*.

17. Au moment de notre étude, on nous a dit que la situation serait réglée par l'embauche d'un adjoint bilingue.

En signalant notre évaluation généralement positive de la situation linguistique des services consulaires, le gouvernement du Canada a répondu que les éléments de la recommandation « semblent se baser sur quelques cas isolés, plutôt que sur la norme des sections consulaires canadiennes à l'étranger ».

Le gouvernement du Canada a ajouté ce qui suit : « La gestion des missions à l'étranger, y compris le respect des politiques ministérielles et pangouvernementales, est la responsabilité des chefs de mission. Ceux-ci sont tenus responsables de la mise en œuvre de ces politiques dans le cadre du processus d'entente de gestion du rendement et par le biais des vérifications et des évaluations effectuées par le Bureau de l'inspecteur général.

« La mise en œuvre des recommandations, et ce, dans les délais prescrits, sera contrôlée lors des vérifications de l'inspecteur général. Il y a lieu de noter que le *Guide de vérification de la gestion des ressources humaines dans les missions à l'étranger* a récemment été mis à jour pour assurer un examen plus rigoureux de l'administration des langues officielles dans les missions. Le guide comprend des mesures permettant de s'assurer que les responsables du programme consulaire ont la capacité de s'acquitter de leur obligation d'offrir des services dans les deux langues officielles, de le faire de façon proactive, d'assurer un affichage approprié, de mettre à la disposition du public des formulaires et des prospectus dans les deux langues et de dispenser, au besoin, une formation linguistique au personnel recruté sur place. »

2. Publications

La politique du MAECI en matière de langues officielles établit différentes exigences linguistiques pour les publications selon le public cible. Les publications du Ministère destinées au grand public doivent être diffusées dans les deux langues officielles. Cependant, une publication s'adressant à un « public unilingue limité », où on n'emploie qu'une des deux langues officielles du Canada, peut paraître dans cette langue seulement. Dans ce cas, la politique fournit l'exemple de publications préparées par une ambassade ou un consulat à l'intention de la population locale[18].

Tout le matériel recensé durant notre étude provenant de l'administration centrale était dans les deux langues officielles, à l'exception de plusieurs publications destinées au public américain. La disponibilité des publications comme les allocutions, les communiqués de presse et les calendriers culturels en français et en anglais varie selon les missions.

18. La politique inclut aussi des dispositions distinctes concernant les publications scientifiques, professionnelles et techniques.

Les sites Web de l'ambassade du Canada à Washington et du consulat général à New York se distinguent des autres en raison de l'ampleur de l'information fournie en anglais seulement[19]. À un moment donné pendant l'étude, 18 des 35 allocutions du site de l'ambassade de Washington n'étaient disponibles qu'en anglais. Le site Internet du consulat général de New York comportait aussi beaucoup de matériel en anglais seulement, dont une allocution qui avait été prononcée au Canada.

Des fonctionnaires de notre ambassade à Paris nous ont expliqué qu'ils s'efforcent d'afficher toute l'information dans les deux langues officielles sur le site Web de l'ambassade. L'ambassade fait très bon usage des outils et des services dont elle dispose, tel le Bureau de la traduction du gouvernement fédéral. On nous a toutefois informés que l'information est parfois affichée dans une seule langue en attendant sa traduction. Les délais de traduction expliqueraient le fait que, au moment de notre étude, une liste d'événements et de discours sur Internet était plus à jour dans la version française que dans la version anglaise.

La plupart des missions où la langue du pays hôte n'est ni le français ni l'anglais fournissent de la documentation dans la langue locale sur leur site. L'ambassade du Canada à Mexico veille à ce que les principaux discours soient disponibles en français, en anglais et en espagnol, mais le calendrier des événements est en espagnol seulement. Plusieurs autres missions publient aussi leur calendrier culturel seulement dans la langue du pays hôte, invoquant souvent les frais de traduction pour se justifier. L'ambassade du Canada à Budapest publie ses communiqués de presse en français, en anglais et en hongrois, mais elle distribue ses bulletins hebdomadaires aux fonctionnaires du gouvernement en hongrois seulement.

Ces divers modes de fonctionnement font penser que la langue des destinataires n'est pas toujours clairement déterminée. Par ailleurs, la documentation produite par l'administration centrale et les bureaux du Canada à l'étranger dans la langue locale seulement ne rend pas compte de la dualité linguistique du Canada. Il y a donc lieu de repenser la politique du MAECI, ce qui devrait fournir des normes et des critères qui traduisent raisonnablement notre situation linguistique, comme l'inclusion de résumés bilingues. L'administration centrale a également un rôle à jouer en fournissant aux missions les ressources dont elles ont besoin pour remplir leurs obligations linguistiques. Un fonctionnaire a suggéré que le MAECI offre aux missions des conseils à ce sujet et des liens pertinents sur son site Web.

19. Les deux sites indiquent les documents en anglais seulement par le symbole du drapeau américain.

La commissaire recommande donc que :

17. le ministère des Affaires étrangères révise, d'ici le 31 décembre 2004, les dispositions de sa politique sur les langues officielles à l'égard de la langue des publications, afin de veiller à ce que le caractère bilingue du Canada soit intégralement respecté en tout temps et que les missions diplomatiques du Canada disposent des outils et des ressources financières dont elles ont besoin pour remplir ces exigences.

Dans sa réponse, le gouvernement du Canada a déclaré que « tout en exigeant que les communications avec le public canadien se fassent toujours dans les deux langues officielles, la politique sur les langues officielles des deux ministères permet qu'un nombre limité de documents soit accessible aux non-Canadiens dans la langue qu'ils préfèrent.

« C'est pourquoi les sites Web établis par les missions diplomatiques canadiennes à l'intention du public local peuvent être présentés exclusivement dans la langue locale. Chaque site destiné au public local doit être identifié comme tel en anglais, en français et dans la langue locale. »

La commissaire constate que la réponse du gouvernement fédéral réaffirme la politique actuelle et n'aborde pas les enjeux, les préoccupations et les suggestions soulevés dans notre étude. Elle demande au gouvernement de réévaluer sa position et de prendre des mesures correctives comme cela a été recommandé.

3. Services de sécurité

Les membres du groupe d'étude ont été soumis, à titre de visiteurs, à une certaine forme de contrôle de sécurité à chaque mission – allant de la simple présentation d'une pièce d'identité à une fouille semblable à celle qui est pratiquée dans les aéroports.

Dans la plupart des missions, les services de sécurité n'étaient pas offerts en français et en anglais lors de notre visite. Il était fréquent que les gardiens de sécurité ne parlent que la langue du pays hôte ou seulement une de nos deux langues officielles. Soulignons un incident qui s'est produit à l'ambassade de Washington où l'agent a dit à un visiteur de « parler en anglais », en réponse à son salut.

Les services de sécurité des missions canadiennes à l'étranger sont généralement fournis en vertu d'un contrat avec une entreprise de sécurité locale. Selon les représentants, les clauses linguistiques obligeant les entreprises à fournir leurs services dans les deux langues officielles du Canada ne sont pas réalistes dans nombre de pays, notamment parce que les salaires peu

élevés n'attirent pas de candidats bilingues ou multilingues. Pour essayer de régler ce problème, l'une de nos ambassades a élaboré et applique une procédure selon laquelle les visiteurs sont dirigés vers un réceptionniste bilingue lorsque c'est nécessaire. À un autre endroit, lorsque nous avons soulevé la question au cours de notre visite, les fonctionnaires de l'ambassade ont placé une affiche d'offre active de services bilingues au bureau de sécurité.

Le contrôle de sécurité unilingue dans des missions diplomatiques canadiennes va à l'encontre des obligations linguistiques du gouvernement et transmet un message erroné sur la dualité linguistique du Canada. Les agents de sécurité des missions sont aux premières lignes des services. Ils sont le premier contact des visiteurs canadiens et étrangers de nos missions diplomatiques. De plus, ce contact peut être intimidant, inattendu et caractérisé par la contrainte. Dire à quelqu'un « talk in English » à l'entrée principale a une incidence directe sur l'image linguistique du Canada et risque de se répercuter sur les attentes linguistiques ultérieures du client. Malgré ces considérations, nombre de nos missions diplomatiques ne tiennent pas compte de la langue des services de sécurité. Cette situation exige une solution applicable à l'échelle du Ministère.

La commissaire recommande donc que :

18. le ministère des Affaires étrangères prenne, d'ici le 31 décembre 2004, des mesures pour s'assurer que les services de sécurité de toutes les missions diplomatiques du Canada sont activement offerts et immédiatement disponibles dans les deux langues officielles.

Le gouvernement a répondu ce qui suit : « Dans les missions à l'étranger, les services de sécurité sont ordinairement assurés par des tiers. De ce fait, il arrive souvent que les exigences relatives à l'autorisation de sécurité l'emportent sur les compétences en matière de langues officielles. Le Ministère entreprendra un examen de ses procédures et systèmes pour s'assurer que les services de sécurité sont activement offerts et immédiatement disponibles dans les deux langues officielles. »

La commissaire est heureuse de voir que le Ministère entreprendra l'examen qui s'impose. Toutefois, elle juge difficile de concilier l'intention du gouvernement fédéral de mettre en œuvre la recommandation avec sa position selon laquelle les exigences en matière d'autorisation de sécurité « l'emportent [souvent] sur le respect des droits linguistiques. » Cette position peut expliquer le manque de services de sécurité dans les deux langues officielles dans la plupart des missions que nous avons visitées, et l'incident particulièrement inacceptable à l'ambassade de Washington. En rappelant au gouvernement du Canada sa responsabilité juridique de fournir des services dans les deux langues dans toutes les missions diplomatiques, la commissaire propose qu'une communication efficace dans la langue du client est de nature à rehausser la sécurité plutôt que le contraire.

LE SOUTIEN INTERNE POUR LA DUALITÉ LINGUISTIQUE

Notre étude des politiques, des programmes, des activités et des services dans les relations internationales du Canada nous incite à envisager la mise en place de mesures en vue de favoriser l'intégration de la dualité linguistique, notamment au sein de nos ambassades et de nos consulats. Pour instaurer un service bilingue, il faut s'appuyer sur un système d'exigences, d'évaluation et de formation linguistiques. Le personnel peut être sensibilisé à la dualité linguistique du Canada grâce au perfectionnement professionnel, tandis qu'un réseau de champions des langues officielles accueille les préoccupations et les besoins des membres du personnel. La fonction de vérification et d'évaluation permet de s'assurer que toutes les mesures sont en place. Nous examinons ci-après ces quatre mécanismes de soutien.

1. Exigences, évaluation et formation linguistiques

Dans les chapitres précédents, nous avons parlé de l'importance accordée à la capacité bilingue des représentants culturels, commerciaux et consulaires en poste dans les missions diplomatiques que nous avons visitées. Comme c'est le cas dans d'autres ministères fédéraux, les capacités minimales dans chaque secteur et dans chaque mission sont le résultat des exigences linguistiques établies au cours de la dotation.

Les missions diplomatiques du Canada se distinguent du reste de la fonction publique fédérale, car elles font la distinction entre le personnel permutant canadien et les employés recrutés sur place. Depuis plusieurs années, le MAECI exige que les nouveaux agents du service extérieur aient atteint le niveau « C » de bilinguisme avant de leur confier leur première affectation. Nous croyons comprendre que cette exigence s'applique maintenant aux employés du groupe des Services administratifs.

Ces initiatives traduisent l'engagement du MAECI à l'égard du bilinguisme des services offerts à l'étranger. Leurs répercussions n'en restent pas moins limitées, compte tenu du fait que le personnel canadien du Ministère représente une minorité d'employés dans la plupart des missions. D'autres employés sont attachés à différents ministères et organismes du gouvernement, notamment Citoyenneté et Immigration, Agriculture et l'Agence canadienne de développement international, qui ont parfois des exigences linguistiques différentes. Les employés recrutés sur place forment le groupe le plus nombreux. Depuis des années, le Canada embauche des résidants des pays hôtes dans ses ambassades et ses consulats. Le recrutement sur place s'est toutefois accentué depuis le milieu des années 1990 au point que les employés locaux sont maintenant plus nombreux que les employés canadiens.

Chaque mission établit ses propres exigences linguistiques à l'égard des employés recrutés sur place. Ces exigences ne sont pas assujetties aux mêmes normes que celles qui sont fixées pour les

employés de la fonction publique. La politique du MAECI sur les langues officielles encourage les missions à fournir la formation linguistique requise ou à recruter des employés locaux qui peuvent déjà parler les deux langues officielles. La politique précise que la formation linguistique offerte à ces employés s'adresse prioritairement à ceux qui traitent directement avec des citoyens canadiens dans le cadre de leurs fonctions. Cependant, la politique n'exige pas l'évaluation des compétences en langue seconde de ces employés.

Notre étude de la situation dans onze ambassades et consulats révèle que la politique manque de précision à cet égard et ne réussit pas à assurer la capacité bilingue là où elle est requise. Certains employés locaux qui traitent avec des clients canadiens nous ont fait savoir qu'au moment de leur recrutement, la connaissance de l'une de nos langues était considérée comme un « atout » mais non une exigence. Dans tous les cas, leurs compétences dans la langue seconde ont été évaluées officieusement durant l'entrevue. Certains gestionnaires se sont dits préoccupés par le manque d'évaluation professionnelle des compétences linguistiques. Ils avaient toutefois besoin de conseils pour régler le problème, alors que d'autres craignaient que le processus ne devienne trop bureaucratique.

Nous avons constaté que les employés locaux étaient vivement intéressés à recevoir une formation linguistique afin d'accroître leurs compétences ou de les maintenir à jour. L'administration centrale ne finance toutefois pas la formation linguistique de ces employés[20]. Cela n'a pas toujours été le cas, par contre. En 1996, au terme d'une autre étude du Commissariat, le MAECI a fait savoir qu'il avait augmenté la formation en langues officielles en l'offrant aux employés locaux en communication avec le public et qu'il continuerait dans ce sens.

Il revient actuellement à chaque mission d'offrir ces cours et de les financer à même son budget d'exploitation. C'est pourquoi la plupart des missions que nous avons visitées n'offrent pas de cours de langues aux employés recrutés sur place. Certaines l'ont déjà fait, mais ont abandonné cette pratique pour des raisons financières. Trois ambassades ont néanmoins réussi à maintenir leur programme de formation linguistique à l'intention des employés recrutés sur place. De l'avis de certains fonctionnaires, ces cours contribuent au perfectionnement des employés et aident à les sensibiliser à l'importance de la dualité linguistique du Canada.

20. Le MAECI offre des cours de langues en ligne et les employés peuvent se faire rembourser 75 p. 100 du coût d'un cours de langue privé. Nous constatons toutefois que les gestionnaires et le personnel de plusieurs missions que nous avons visitées n'étaient pas très au courant de ces possibilités. On nous a également fait remarquer que les cours en ligne visent à améliorer les compétences en lecture et en rédaction plutôt qu'à accroître les aptitudes en interaction orale.

La commissaire recommande donc que :

19. le ministère des Affaires étrangères adopte, d'ici le 31 décembre 2004, un programme de soutien exhaustif afin d'assurer que les employés recrutés sur place possèdent les compétences requises en matière de bilinguisme dans l'ensemble des missions diplomatiques. Ce programme doit comporter les lignes directrices, les ressources et l'aide directe nécessaires.

Le gouvernement du Canada a répondu que le ministère des Affaires étrangères réexaminera l'actuel programme de soutien pour les personnes recrutées sur place afin de cerner les améliorations pouvant être apportées au chapitre des lignes directrices, des ressources et de l'aide directe. Il a aussi signalé qu'il n'était pas nécessaire que tout le personnel des missions soit bilingue.

Au cours de nos discussions sur la formation linguistique avec des employés canadiens en poste à l'étranger, plusieurs d'entre eux nous ont dit craindre d'être incapables de maintenir leurs compétences dans leur langue seconde. Durant leurs longues absences du Canada, ils ont oublié les connaissances qu'ils avaient acquises, surtout lorsqu'il s'agit d'une affectation dans un pays où ils doivent apprendre et utiliser une troisième langue.

Le Commissariat aux langues officielles croit fermement que chaque employé a la responsabilité de maintenir les compétences linguistiques acquises aux frais du gouvernement et que cette responsabilité s'applique aux employés du gouvernement en poste à l'étranger. La situation particulière de ces employés doit toutefois être prise en compte par leur ministère respectif[21]. Un fonctionnaire a suggéré que les employés permutants devraient être affectés, au terme de leur formation linguistique, dans un pays où leur langue seconde est parlée couramment.

La commissaire recommande donc que :

20. le ministère des Affaires étrangères élabore, d'ici le 31 décembre 2004, une stratégie visant à aider le personnel permutant à conserver ses compétences dans la langue seconde.

Dans sa réponse, le gouvernement du Canada a mentionné des mesures que le ministère des Affaires étrangères prend déjà pour aider l'ensemble du personnel à maintenir les connaissances linguistiques acquises dans la langue seconde. Les programmes prévus à cet effet comprennent la formation de maintien à l'administration centrale, des programmes de formation à distance pour maintenir les capacités de lecture, d'écriture et de compréhension,

21. La Directive sur la formation linguistique et le maintien de l'acquis du gouvernement fédéral, laquelle est entrée en vigueur le 1er avril 2004, reconnait que le maintien des compétences acquises en langue seconde est une responsabilité partagée par l'institution et l'employé.

ainsi que le programme de remboursement de cours privés dont il a été question précédemment. Le Ministère a en outre l'intention d'offrir des cours d'expression orale à distance « aussitôt que les difficultés techniques auront été réglées ».

La commissaire est d'avis que le programme à distance proposé pour maintenir les capacités d'expression orale dans la langue seconde a beaucoup de potentiel et signale qu'un tel programme aidera à résoudre les préoccupations soulevées dans plusieurs missions que nous avons visitées.

L'identité bilingue du Canada doit figurer au premier plan de notre représentation à l'étranger et s'étendre aux chefs de mission. Les ambassadeurs, les hauts-commissaires et les consuls généraux du Canada sont désignés par décret, avec l'appui du Bureau du Conseil privé[22]. Pour bien représenter notre pays, les chefs de mission devraient incarner nos valeurs nationales dans leurs rapports avec les auditoires et les personnes à l'étranger. Parmi ces valeurs, la dualité linguistique ne peut être transmise efficacement que par des chefs de mission qui possèdent un niveau de connaissance approprié de nos deux langues officielles.

Au moment de notre étude, six des 114 chefs de mission désignés par le gouverneur en conseil ne satisfaisaient pas aux exigences linguistiques (« CBC ») des postes de cadre supérieur au sein de l'administration fédérale. Par ailleurs, aucune information n'était disponible quant à cinq autres personnes nommées qui n'étaient pas déjà membres de la fonction publique fédérale. Notre étude a aussi révélé que seulement la moitié des 28 hauts fonctionnaires nommés par le MAECI pour diriger les consulats et les missions commerciales étaient effectivement bilingues. Huit n'étaient pas bilingues et nous ne disposions d'aucun renseignement sur les six autres. L'intégration de la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada ne pourra se faire tant que de telles lacunes existent dans la capacité bilingue des hauts dirigeants de nos bureaux diplomatiques et commerciaux.

La commissaire recommande donc que :

21. le Bureau du Conseil privé et les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international prennent des mesures dans leurs aires de compétence respective pour assurer que les hauts fonctionnaires nommés à des postes de représentants du Canada à l'étranger satisfont à la norme « CBC » pour ce qui est des compétences en langue seconde, ou obtiennent un niveau comparable.

22. Tel que le décrit un précédent rapport du Commissariat intitulé *Une haute fonction publique qui reflète la dualité linguistique canadienne* (juin 2002), le Bureau du Conseil privé « conseille et appuie la sélection, la nomination et l'examen du rendement des personnes nommées par décret ».

Dans sa réponse au rapport préliminaire, le gouvernement du Canada a déclaré que, depuis trois ans, les employés du ministère des Affaires étrangères candidats aux postes d'ambassadeur, de haut-commissaire et de consul général « sont censés satisfaire à la norme linguistique « CBC » avant de quitter Ottawa pour entreprendre leurs fonctions. Depuis cette année, l'exigence est étendue aux fonctionnaires d'autres ministères et organismes fédéraux. » Les employés qui sont déjà en mission mais ne respectent pas cette exigence doivent revenir à Ottawa pour suivre la formation linguistique nécessaire.

La commissaire note que la réponse est incomplète. Elle ne tient pas compte des nominations à l'extérieur de la fonction publique ni de la nomination des chefs des consulats et des bureaux commerciaux.

2. Formation professionnelle

Dans l'ensemble, le programme de formation professionnelle du MAECI relève de l'Institut canadien du service extérieur (ICSE). Les cours offerts par l'ICSE découlent en partie des priorités du Ministère qui, ces dernières années, s'est notamment occupé du rôle du personnel recruté sur place dans les missions du Canada. Il y a quatre ans, l'ICSE mettait en place un programme d'orientation destiné à ces employés. Le programme vise à faire venir tous ces employés au Canada, en moins d'un an de leur affectation, pour un stage de formation de deux semaines afin de les initier, entre autres, à la culture canadienne. L'Institut a déjà formé près de la moitié de tous les employés recrutés sur place. De surcroît, les employés locaux ont un plus grand accès à une formation dans leur domaine. C'est particulièrement le cas des agents commerciaux qui viennent régulièrement au Canada suivre des cours.

Les initiatives du MAECI dans ce domaine offrent d'excellentes occasions de sensibiliser le personnel de première ligne à la réalité canadienne. Une évaluation interne du programme de formation professionnelle de l'ICSE à l'intention des gens recrutés sur place a révélé des effets positifs sur leur « sensibilisation culturelle », notamment, et une amélioration de leur connaissance générale du Canada. Cependant, nos entretiens avec ces personnes semblent indiquer que le programme ne réussit pas parfaitement à les sensibiliser à la dualité linguistique du Canada. Peu d'employés ont dit se souvenir des discussions, durant leurs cours, sur la dimension linguistique de notre culture, de notre société et de notre économie, sauf pour ce qui est de l'obligation de fournir des services dans les deux langues officielles.

La commissaire recommande donc que :

22. le ministère des Affaires étrangères prenne, d'ici le 31 décembre 2004, des mesures pour mieux intégrer la compréhension de la dualité linguistique du Canada dans les programmes de formation professionnelle du personnel recruté sur place.

Dans la réponse du gouvernement du Canada, le ministère des Affaires étrangères s'est engagé à accroître ses efforts pour intégrer la dualité linguistique dans ses cours en demandant aux animateurs d'aborder ce thème et ses effets sur le travail des employés. Le Ministère a ajouté qu'un des programmes d'enseignement à distance du français et de l'anglais à l'intention des employés recrutés sur place « aborde la question de la dualité linguistique par l'examen de la Francophonie au Canada et dans d'autres pays ». Il a aussi ajouté que des cours professionnels sont conçus pour permettre à ces employés d'« avoir une meilleure compréhension du contexte socioéconomique canadien » pour ainsi être mieux préparés à leurs fonctions. Selon le Ministère, les employés ont souvent l'occasion, dans ces cours, de discuter la façon dont la dualité linguistique du pays se manifeste dans le cadre de l'emploi.

Le MAECI offre également au personnel installé au Canada des possibilités de mieux apprécier notre diversité linguistique et culturelle. Un programme de perfectionnement échelonné sur cinq ans, à l'intention des nouveaux employés, comprend un voyage dans diverses régions du Canada. Chaque circuit doit couvrir un certain nombre de provinces et de territoires, y compris des régions qu'aucun des participants ne connaît. Il paraît que ces voyages prévoient des rencontres avec des fonctionnaires provinciaux et des représentants de divers secteurs économiques et culturels. Nous constatons également que certains cours du programme sont offerts dans l'une ou l'autre des langues officielles, ce qui renforce les compétences en langue seconde.

3. Champions des langues officielles

En janvier 2003, le MAECI annonçait qu'il avait demandé à tous les chefs de mission de nommer un champion des langues officielles. Selon le Ministère, ce champion assurerait une représentation visible de son programme des langues officielles.

Au cours de nos visites dans les différentes missions, nous nous sommes entretenus avec plusieurs champions des langues officielles. Certains d'entre eux étaient bien informés et assumaient bien leur rôle. Plusieurs autres, par contre, étant incertains de leur fonction, avaient pris peu d'initiatives. Ces champions tendaient à ne pas être au fait des lacunes

linguistiques flagrantes et des préoccupations évidentes du personnel de la mission, mais la plupart ont immédiatement démontré leur volonté de régler ces problèmes. Plusieurs champions ignoraient si leur mission s'était fixé des objectifs en matière de langues officielles.

La présence d'un champion des langues officielles peut favoriser l'intégration de la dualité linguistique dans chacune de nos missions diplomatiques. Cela ne sera toutefois possible que si le titulaire de ce poste a un mandat clair qui consiste, notamment, à promouvoir activement tous les volets du programme des langues officielles et si les autres employés sont informés de l'existence de ce poste et de son but. Pour réunir ces conditions, chaque mission doit commencer par se fixer des objectifs en matière de langues officielles.

La commissaire recommande donc que :

23. le ministère des Affaires étrangères réévalue son réseau de champions des langues officielles dans les missions diplomatiques et instaure, d'ici le 31 décembre 2004, des moyens d'améliorer leur efficacité à promouvoir la dualité linguistique, y compris l'adoption d'objectifs linguistiques dans chaque mission.

Le gouvernement du Canada a répondu que, depuis 1980, le Ministère « demande aux chefs de mission de charger un agent de l'administration courante du programme des langues officielles dans la mission. Les chefs de mission conservent cependant la responsabilité ultime du programme. De plus, tous les employés, aussi bien dans les missions qu'à l'administration centrale, ont accès au site des langues officielles des Ressources humaines sur l'intranet. Ils peuvent y trouver tous les renseignements importants concernant le programme des langues officielles ainsi que des résumés des directives régissant le service au public et la langue de travail.

« D'une façon générale, dès que la Section des langues officielles des deux ministères obtient le nom d'un nouveau champion en cette matière, elle lui fait parvenir une trousse d'information électronique qui résume ses principales responsabilités et contient des liens lui donnant accès à tous les sites pertinents de langues officielles. Ainsi, cette personne peut acquérir les compétences nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions. »

La commissaire rappelle au ministère des Affaires étrangères que notre étude révèle que les mesures actuelles n'arrivent pas à assurer l'efficacité du réseau des champions des langues officielles.

4. Vérification et évaluation

Les services internes de vérification et d'évaluation du MAECI sont bien placés pour favoriser l'intégration de la dualité linguistique dans les activités des missions ainsi que dans les programmes de l'administration centrale. Les vérifications du Ministère, dont la moitié sont consacrées aux missions, visent surtout les pratiques et les procédures, tandis que ses évaluations portent essentiellement sur l'efficacité et la pertinence des politiques et des programmes.

Nous croyons comprendre que les langues officielles sont prises en compte dans le processus et le guide de vérification du MAECI. D'après des fonctionnaires, les lacunes linguistiques sont signalées durant une vérification et des mesures correctives sont habituellement prises par la suite. Cependant, si nous prenons l'exemple du rapport de vérification de l'ambassade canadienne à Beijing, nous constatons qu'il contient peu de détails sur les efforts déployés par la mission pour projeter une image bilingue du Canada, à l'exception de la mention que deux employés du service consulaire étaient trilingues. Les vérifications, telle la vérification prochaine du Programme de diplomatie ouverte, sont néanmoins d'excellentes occasions d'aborder la dualité linguistique.

Certains fonctionnaires se sont dits désireux d'intégrer la dualité linguistique dans le processus d'évaluation de leur direction. Au cours d'un examen des récentes évaluations, nous avons constaté que certaines abordaient des sujets et des enjeux d'importance pour l'image bilingue du Canada. L'une de ces évaluations mentionnait le lancement d'une grande campagne de commercialisation en 2001 par notre ambassade de Tokyo. La campagne, intitulée Pensez Canada, faisait mieux connaître le Canada aux Japonais tout en mettant en valeur une certaine image de notre pays. Il s'agissait d'un exercice de mise en valeur de l'image de marque. Ces initiatives s'avèrent d'excellents moyens de faire connaître la dualité linguistique du Canada. Le rapport d'évaluation du MAECI n'indique pas si la campagne Pensez Canada a atteint son objectif.

La commissaire recommande donc que :

24. le ministère des Affaires étrangères révise, d'ici le 31 décembre 2004, ses processus de vérification et d'évaluation dans le but d'ajouter l'efficacité des politiques et des programmes à l'intégration de la dualité linguistique à tous les niveaux des opérations, y compris les missions.

Le gouvernement du Canada a signalé que, « par souci de concision, les rapports de vérification des missions ne mentionnent que les points à améliorer. Cette façon de procéder est nécessaire à cause de la multitude de politiques et de programmes administrés par les missions. Par conséquent, si les exigences linguistiques sont pleinement satisfaites, les résultats sont mentionnés verbalement à la direction, les détails ne figurant donc pas dans le rapport écrit. À l'avenir, la vérification préparera les rapports pour qu'ils contiennent des observations pertinentes concernant la dualité linguistique. La vérification des politiques et des programmes comprendra en outre un examen de l'intégration de la dualité linguistique selon les besoins, c'est-à-dire si les programmes ou les missions en ont été officiellement chargés.

« Les processus d'évaluation intègrent la dualité linguistique quand cet élément fait partie de la politique ou du programme évalué. À l'avenir, les rapports d'évaluation refléteront les conclusions relatives aux langues officielles. »

CONCLUSION : DEUXIÈME REGARD SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE

Nos observations sur les programmes, les activités et les services du gouvernement fédéral dans les relations internationales nous incitent à conclure que la dualité linguistique est de plus en plus considérée comme un élément important de l'identité canadienne sur la scène internationale. Nous avons découvert des preuves considérables attestant que la dualité linguistique occupe une place importante dans l'image internationale du Canada. Nous avons constaté également une certaine reconnaissance que la dualité linguistique nous ouvre des portes dans le contexte de la concurrence mondiale pour l'attention et les marchés.

Cette image particulière du Canada est en grande partie attribuable, d'après nous, à la campagne active menée par notre pays à l'égard de la diversité culturelle et de son rôle de premier plan dans la Francophonie, qui n'est pas sans rappeler celui du Canada dans le Commonwealth. Notre pays jouit dans ces domaines d'une certaine réputation internationale qui rappelle au monde que nous sommes un pays très soucieux de la protection et de la promotion des différences et que nous avons réussi à ce chapitre. Dans certains domaines du moins, la dualité linguistique du Canada est plus qu'une image : elle fait partie intégrante de notre identité à l'étranger.

La dualité linguistique figure également dans plusieurs programmes gouvernementaux majeurs, par exemple les programmes de diplomatie ouverte et d'études canadiennes. Cependant, l'application inégale de ce principe dans les missions, voire une résistance catégorique dans certains cas, en dit long sur la faible priorité attachée à promouvoir et à tirer profit de l'identité bilingue du Canada dans les relations internationales.

La situation précaire de la dualité linguistique dans les affaires étrangères découle directement du manque d'orientation stratégique et d'engagement. La politique internationale actuelle du Canada reconnaît les valeurs et la culture canadiennes comme un pilier, ou un objectif, fondamental. Toutefois, le lien étroit entre la dualité linguistique et ces valeurs, d'une part, et notre diversité culturelle et sa pertinence par rapport à d'autres objectifs, d'autre part, sont laissés à l'interprétation personnelle. Il s'ensuit que la projection à l'échelle mondiale de la dimension bilingue de notre pays peut croître et décroître selon l'évolution des priorités et des ressources opérationnelles.

Le manque d'orientation stratégique explique les maillons faibles et les occasions manquées que nous avons circonscrites dans notre étude. Il existe des écarts remarquables entre les programmes ministériels positifs et leur application dans les missions; le fait français est largement inexploité pour l'avancement de nos intérêts aux États-Unis; et il est nécessaire de rapprocher les collectivités linguistiques du Canada pour consolider des stratégies comme celle de la Francophonie.

Par-dessus tout, il y a la responsabilité du gouvernement fédéral de représenter tout le Canada et ses collectivités linguistiques dans ses relations avec le reste du monde. Les intérêts de la dualité linguistique du Canada supposent une plus grande harmonisation des activités nationales et provinciales à l'étranger et la participation d'un plus grand nombre de provinces à des programmes internationaux profitant aux Canadiens de langue française et de langue anglaise. Des relations fédérales-provinciales constructives et cohérentes sont indispensables à l'intégration complète de la dualité linguistique dans les relations du Canada avec l'étranger.

Plusieurs des recommandations qui précèdent attestent qu'on fait déjà beaucoup pour développer la contribution positive de la dualité linguistique à l'identité et aux intérêts du Canada dans le monde. Ces recommandations visent à renforcer ces mesures. D'autres recommandations éclairent de nouvelles possibilités. Cependant, l'examen de la politique internationale en cours au moment de notre étude offre le plus grand potentiel de transformation.

L'exercice de consultation du public, Dialogue, semble avoir incité le gouvernement du Canada à s'écarter du modèle à trois piliers pour la politique internationale. Nos entretiens avec des fonctionnaires donnent à penser que les questions d'intégration reçoivent beaucoup d'attention. Cela est encourageant, compte tenu des éléments inefficaces de la politique actuelle.

En octobre 2004, par l'entremise du discours du Trône, le gouvernement a indiqué « [qu'] on ne peut plus dissocier politique intérieure et politique internationale » et que celles-ci doivent « aller de pair ». Le gouvernement fédéral dévoilera incessamment son énoncé de politique internationale. Cet énoncé devrait lui fournir l'occasion d'assurer que la dualité linguistique, une politique intérieure clé tenant des droits constitutionnels et de la réalité sociale, va réellement « de pair » avec la politique internationale du Canada, et ce, en inscrivant de façon explicite la dualité linguistique au sein de futures priorités gouvernementales touchant les relations internationales du Canada.

La commissaire recommande donc que :

25. le ministère des Affaires étrangères, à titre de ministère responsable de la réévaluation de la politique internationale en cours au moment de notre étude, veille à ce que, dans l'élaboration de la nouvelle politique internationale du Canada, la promotion de la dualité linguistique soit reconnue comme une priorité du gouvernement et qu'elle soit efficacement intégrée dans toutes les autres priorités.

Voici la réponse du gouvernement du Canada : « L'examen de la politique internationale (EPI) est actuellement en cours d'élaboration, conformément aux instructions du premier ministre, comme cadre intégré et complet de la politique internationale fondé sur une approche horizontale de l'ensemble de l'administration fédérale et de l'ensemble du Canada. Ses objectifs refléteront les meilleures aspirations du Canada pour lui-même et pour le monde. Nous prévoyons que le respect de la diversité, de la démocratie et des droits de la personne, ainsi que la promotion d'une croissance équitable, du développement durable et du progrès social, comptent parmi les thèmes qui domineront l'EPI. Nos avantages et atouts internationaux comprennent notre histoire et la dualité linguistique, qui nous permettent de jouer un rôle de premier plan dans des organisations telles que la Francophonie et le Commonwealth et de collaborer avec les membres de ces organisations dans les domaines d'intérêt commun. L'un des principaux objectifs stratégiques de l'EPI consiste à former de nouveaux partenariats avec les Canadiens pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique internationale. L'importance accrue qui sera accordée à la culture canadienne et au soutien des Canadiens qui vivent, travaillent, étudient, investissent et font des visites à l'étranger devrait multiplier les occasions de faire rayonner le Canada, y compris sa dualité linguistique, sur la scène internationale. »

La commissaire réaffirme la nécessité d'établir clairement dans les priorités de la nouvelle politique la contribution de la dualité linguistique à l'identité et aux intérêts internationaux du Canada.

L'instauration de priorités stratégiques claires pour la dualité linguistique du Canada devrait permettre de régler plusieurs des faiblesses que nous avons cernées dans le présent rapport. Cela devrait notamment contribuer à mieux aligner la représentation du Canada à l'étranger grâce à l'adoption de normes pour les activités des missions. Le MAECI doit jouer son rôle de validation pour assurer le respect de ces normes, tout en continuant de favoriser l'initiative et la créativité. Notre enquête limitée révèle un besoin particulier de validation et d'orientation au sein des missions du Canada aux États-Unis, d'autant plus que le gouvernement fédéral accorde une attention accrue à nos relations avec ce pays et y ouvrira sept nouvelles missions dans les prochains mois.

Le Canada a intérêt à ce que sa nouvelle politique internationale intègre fermement la dualité linguistique dans nos relations avec les autres pays. La dualité linguistique ouvre des portes au Canada, précisément parce qu'elle offre un accès direct à deux cultures internationales, parce qu'elle fait du Canada un modèle d'harmonie sociale grâce à la gestion efficace des différences et parce que la dualité linguistique singularise le Canada dans le monde dynamique et complexe des relations internationales, où les pays se font concurrence pour attirer l'attention des autres et promouvoir leurs intérêts.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Les observations découlant de cette étude de la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada amènent la commissaire à recommander que :

1. le ministère des Affaires étrangères veille à ce que la prochaine vérification du Programme de diplomatie ouverte comporte une évaluation exhaustive de sa contribution à la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada;

2. tout en respectant intégralement le principe de la liberté universitaire, le ministère des Affaires étrangères ajoute, à temps pour les demandes de 2004, la dualité linguistique parmi les sujets d'intérêt inclus dans les formulaires de demande du Programme de bourses de recherche en études canadiennes;

3. le ministère des Affaires étrangères prenne des mesures, d'ici le 31 décembre 2005, pour que tous les programmes internationaux d'études canadiennes s'appliquent à toutes les régions du Canada et à ses collectivités francophones et anglophones;

4. le ministère des Affaires étrangères, en partenariat avec Patrimoine canadien, prenne, d'ici le 31 mars 2005, les mesures nécessaires pour que le gouvernement canadien soumette une demande d'adhésion à l'Union latine;

5. le ministère des Affaires étrangères, de concert avec Patrimoine canadien, élabore, d'ici le 31 décembre 2004, des stratégies de communications internes pour mieux faire comprendre l'importance de la dualité linguistique au regard de la diversité culturelle et des initiatives connexes du gouvernement;

6. le ministère des Affaires étrangères réévalue, d'ici le 31 décembre 2004, les critères d'admissibilité du Fonds de promotion de la Francophonie pour y inclure les projets destinés à accroître les liens et la sensibilisation au sein de la population anglophone du Canada;

7. a) Patrimoine canadien élabore et mette en œuvre, d'ici le 31 décembre 2004, une campagne de promotion de TV5 chez la communauté anglophone du Canada;

7. b) Patrimoine canadien encourage activement l'engagement et la participation d'autres provinces et territoires, dont l'Ontario, dans le cadre de la contribution canadienne à la programmation et au financement de TV5;

8. le ministère des Affaires étrangères et Patrimoine canadien emploient les résultats de l'examen en cours de la participation du Canada aux institutions de la Francophonie pour assurer la pleine représentation de la communauté francophone du Canada;

9\. a) dans le cadre du programme fédéral de promotion de la diversité culturelle, Patrimoine canadien participe, de concert avec le ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères et gouvernements provinciaux responsables, à la mise en œuvre de toutes les résolutions et recommandations en matière de diversité culturelle au sein de l'Organisation des États américains qui sont en attente depuis le Sommet de Québec en 2001;

9\. b) Patrimoine canadien prenne, de concert avec d'autres États membres de l'OEA, les mesures qui s'imposent d'ici le 31 décembre 2004 pour intégrer pleinement la diversité linguistique dans le mandat de l'Institut pour la connectivité des Amériques;

10\. le ministère des Affaires étrangères étudie, d'ici le 31 décembre 2004, l'impact de la politique d'unilinguisme anglais de la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique sur la collectivité francophone du Canada, ainsi que l'efficacité des efforts actuellement déployés en matière de communications;

11\. lors de chaque mission commerciale, le ministère des Affaires étrangères rappelle aux ministères et aux organismes participants qu'ils doivent assurer en tout temps le respect des droits linguistiques des représentants du secteur privé;

12\. le ministère du Commerce international examine ses priorités, d'ici le 31 décembre 2004, pour s'assurer qu'elles tiennent intégralement compte de la dualité linguistique et modifie ses programmes en conséquence, y compris ceux touchant les missions commerciales;

13\. a) le ministère des Affaires étrangères prenne, d'ici le 31 décembre 2004, des mesures pour élargir la participation du Canada aux célébrations annuelles de la Francophonie dans le monde entier;

13\. b) le ministère des Affaires étrangères examine son initiative de représentation accrue aux États-Unis pour assurer l'intégration de la dualité linguistique dans les priorités et les activités des nouvelles missions et des missions promues à un rang supérieur dans ce pays;

14\. le ministère des Affaires étrangères examine, d'ici le 31 décembre 2004, les mécanismes de surveillance existants pour les activités du Programme d'études canadiennes dans les missions afin d'accroître leur efficacité et favorise, au besoin, l'adoption d'une approche proactive qui cadre avec le principe de la dualité linguistique du Canada;

15. le ministère des Affaires étrangères, de concert avec le ministère du Commerce international et Patrimoine canadien, dresse, d'ici le 31 décembre 2004, un plan d'action destiné à garantir une intégration plus étroite des activités culturelles et commerciales dans nos missions diplomatiques;

16. a) le ministère des Affaires étrangères prenne des mesures immédiates pour assurer la capacité bilingue et l'offre active de services bilingues au sein des sections des affaires consulaires de toutes les missions diplomatiques;

16. b) le ministère des Affaires étrangères instaure, d'ici le 31 décembre 2004, un mécanisme efficace pour surveiller régulièrement la disponibilité de services bilingues et la capacité bilingue dans ces sections;

17. le ministère des Affaires étrangères révise, d'ici le 31 décembre 2004, les dispositions de sa politique sur les langues officielles à l'égard de la langue des publications, afin de veiller à ce que le caractère bilingue du Canada soit intégralement respecté en tout temps et que les missions diplomatiques du Canada disposent des outils et des ressources financières dont elles ont besoin pour remplir ces exigences;

18. le ministère des Affaires étrangères prenne, d'ici le 31 décembre 2004, des mesures pour s'assurer que les services de sécurité de toutes les missions diplomatiques du Canada sont activement offerts et immédiatement disponibles dans les deux langues officielles;

19. le ministère des Affaires étrangères adopte, d'ici le 31 décembre 2004, un programme de soutien exhaustif afin d'assurer que les employés recrutés sur place possèdent les compétences requises en matière de bilinguisme dans l'ensemble des missions diplomatiques. Ce programme doit comporter les lignes directrices, les ressources et l'aide directe nécessaires;

20. le ministère des Affaires étrangères élabore, d'ici le 31 décembre 2004, une stratégie visant à aider le personnel permutant à conserver ses compétences dans la langue seconde;

21. le Bureau du Conseil privé et les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international prennent des mesures dans leurs aires de compétence respective pour assurer que les hauts fonctionnaires nommés à des postes de représentants du Canada à l'étranger satisfont à la norme « CBC » pour ce qui est des compétences en langue seconde, ou obtiennent un niveau comparable;

22. le ministère des Affaires étrangères prenne, d'ici le 31 décembre 2004, des mesures pour mieux intégrer la compréhension de la dualité linguistique du Canada dans les programmes de formation professionnelle du personnel recruté sur place;

23. le ministère des Affaires étrangères réévalue son réseau de champions des langues officielles dans les missions diplomatiques et instaure, d'ici le 31 décembre 2004, des moyens d'améliorer leur efficacité à promouvoir la dualité linguistique, y compris l'adoption d'objectifs linguistiques dans chaque mission;

24. le ministère des Affaires étrangères révise, d'ici le 31 décembre 2004, ses processus de vérification et d'évaluation dans le but d'ajouter l'efficacité des politiques et des programmes à l'intégration de la dualité linguistique à tous les niveaux des opérations, y compris les missions;

25. le ministère des Affaires étrangères, à titre de ministère responsable de la réévaluation de la politique internationale en cours au moment de notre étude, veille à ce que, dans l'élaboration de la nouvelle politique internationale du Canada, la promotion de la dualité linguistique soit reconnue comme une priorité du gouvernement et qu'elle soit efficacement intégrée dans toutes les autres priorités.

ANNEXE
RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT PRÉLIMINAIRE

La commissaire aux langues officielles a recommandé que :

Recommandation 1

le ministère des Affaires étrangères veille à ce que la prochaine vérification du Programme de diplomatie ouverte comporte une évaluation exhaustive de la contribution du programme à la présence de la dualité linguistique dans les relations internationales.

Le gouvernement s'assurera que l'évaluation de la diplomatie ouverte portera sur toute question relative à ce secteur, y compris sa contribution à la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada.

Recommandation 2

le ministère des Affaires étrangères, tout en respectant intégralement le principe de la liberté universitaire, inclue la dualité linguistique parmi les thèmes des formulaires de demande de Programme de bourses de recherche et qu'il le fasse à temps pour les demandes de 2004.

Comme l'indique le rapport, le Programme d'études canadiennes « précède notre politique étrangère actuelle » et a eu beaucoup de succès : il a permis d'appuyer 26 associations nationales et multinationales d'études canadiennes et quelque 250 centres d'études canadiennes dans le monde, et a aidé à financer des centaines de projets de recherche.

Le thème de la « dualité linguistique » fait partie d'un grand nombre de projets de recherche portant sur une foule de sujets. Nous sommes persuadés qu'il est l'objet d'un intérêt grandissant chez de nombreux chercheurs, et nous continuerons d'en faire la promotion. Par ailleurs, des instructions ont déjà été données au Conseil international d'études canadiennes (CIEC) pour qu'il ajoute ce thème à sa liste de domaines d'intérêt pour le Programme de bourses de recherche.

Recommandation 3

le ministère des Affaires étrangères prenne des mesures, d'ici le 31 décembre 2004, pour veiller à ce que tous les programmes internationaux d'études canadiennes s'appliquent à toutes les régions du Canada et à ses collectivités francophones et anglophones.

Comme le mentionne le rapport, la Banque des missions facilite les échanges entre le Canada et d'autres pays, dont la France, mais il exclut les échanges entre la France et le Québec en raison de l'existence d'un programme parallèle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement français. En fait, l'exclusion du Québec a été exigée expressément par la France à chaque réunion de la Commission culturelle mixte, et ne vise pas seulement les études canadiennes. Par le passé, le Canada a toujours acquiescé à la demande de la France, mais cette position sera réexaminée à la prochaine réunion. Toutefois, aucune réunion n'est prévue avant 2005. Il serait donc difficile de mettre en œuvre cette recommandation d'ici le 31 décembre 2004.

Recommandation 4

le ministère des Affaires étrangères, en partenariat avec Patrimoine canadien, prenne, d'ici le 31 mars 2005, les mesures nécessaires pour que le gouvernement canadien soumette une demande d'adhésion à l'Union latine.

Le Canada entretient des relations bilatérales étroites avec les pays membres de l'Union latine. Grâce à son réseau d'ambassades en Europe, en Afrique et dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, le Canada est en mesure d'entretenir un dialogue étroit avec ces pays en ce qui a trait à la promotion de la culture et de la diversité culturelle.

Le Canada a également le privilège de côtoyer les pays membres de l'Union latine dans le cadre d'organisations internationales ou régionales telles que l'UNESCO, l'Organisation des États américains (OEA) ou l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Le Réseau international sur la politique culturelle (RIPC) constitue également un autre forum de discussion propice aux échanges avec les pays membres de l'Union latine. En ce qui a trait plus particulièrement à la Francophonie, depuis quelques années, cette dernière a développé des liens avec d'autres espaces linguistiques, notamment avec l'Organisation des États ibéro-américains (OEI), la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) et, également, l'Union latine.

L'OIF et l'Union latine ont ainsi mené une série d'initiatives communes dans le domaine de la diversité culturelle et linguistique. Elles ont notamment mis en place un forum virtuel sur le pluralisme culturel qui vise à encourager les discussions sur les divers enjeux posés par la mondialisation. Le Canada soutient vigoureusement ces projets qui s'inscrivent en droite ligne avec l'approche canadienne en matière de diversité culturelle.

De nombreux experts canadiens, linguistes, terminologues et autres universitaires, ainsi que des organisations gouvernementales, telles que le Bureau de la traduction du gouvernement fédéral et l'Office québécois de la langue française, participent aux activités de l'organisation.

Bref, bien que le Canada n'appartienne pas à l'Union latine, il appuie ses activités et entretient des relations étroites à la fois avec l'organisation et les pays qui la composent. Par conséquent, le Canada n'envisage pas dans l'immédiat d'adhérer à l'Union latine. Néanmoins, le Canada s'emploiera à développer ses liens avec l'Union latine notamment par le biais de son appartenance à l'Organisation internationale de la Francophonie.

Recommandation 5

le ministère des Affaires étrangères, de concert avec Patrimoine canadien, élabore, d'ici le 30 septembre 2004, des stratégies de communications internes pour faire mieux comprendre l'importance de la dualité linguistique au regard de la diversité culturelle et des initiatives prises par le gouvernement à cet égard.

Le ministère des Affaires étrangères du Canada élaborera, d'ici le 30 septembre 2004, une stratégie de communication interne conformément à la recommandation cinq du présent rapport. La stratégie visera notamment à sensibiliser les employés canadiens dans nos missions à l'étranger ainsi que les employés recrutés localement quant à l'importance de la dualité linguistique comme fondement de nos politiques étrangère et commerciale. Cette prise de conscience permettra de mieux promouvoir l'identité canadienne (fruit de la diversité culturelle et linguistique) auprès des pays hôtes tout en œuvrant à la promotion de nos intérêts politiques et commerciaux sur la scène internationale.

Patrimoine canadien a participé aux séances d'information de l'Institut canadien du service extérieur et du ministère des Affaires étrangères à l'intention des chefs de mission et des attachés culturels, afin de mieux faire connaître le programme international sur la diversité culturelle du Canada, y compris les objectifs des politiques et des programmes de Patrimoine canadien à l'appui de la diversité culturelle et linguistique. Des communications uniformes de la part des fonctionnaires, tant au pays qu'à l'étranger, contribuent à renforcer le message quant aux objectifs et au succès de la politique culturelle canadienne.

Recommandation 6

le ministère des Affaires étrangères réévalue, d'ici le 30 septembre 2004, les critères d'admissibilité du Fonds de promotion de la Francophonie pour y inclure les projets destinés à sensibiliser la population anglophone du Canada.

La vocation première du Fonds de promotion de la Francophonie internationale est de permettre aux Canadiens et à des organisations de participer aux activités de la Francophonie internationale, et aux organisations non gouvernementales (ONG) de la Francophonie internationale de se faire connaître auprès des Canadiens et des Canadiennes. Ce fonds suffit à peine à répondre aux nombreuses demandes qui lui sont soumises par les ONG pour participer aux événements de la Francophonie internationale.

Tous les Canadiens, anglophones et francophones, peuvent présenter des demandes à ce programme. Ce qui importe c'est que les projets soumis respectent les objectifs du Fonds, soit de promouvoir la Francophonie internationale.

De plus, les gouvernements provinciaux des provinces où vivent d'importantes communautés francophones (Manitoba et Ontario) sont habituellement associés aux grandes manifestations de la Francophonie internationale. Des représentants de ces gouvernements sont encouragés à participer, au sein de la délégation canadienne, aux rendez-vous internationaux tels que le Sommet de la Francophonie. De manière générale, ces gouvernements sont réticents à engager des ressources humaines et financières afin d'avoir une participation plus importante aux activités de la Francophonie internationale.

Le Ministère s'engage à profiter de la tenue du prochain sommet de la Francophonie à l'automne 2004 pour développer, de concert avec Patrimoine canadien, une stratégie pour encourager une plus grande participation des gouvernements provinciaux. Pour sa part, le Ministère continuera d'appuyer directement des projets visant à accroître la participation des communautés francophones à la Francophonie internationale.

Recommandation 7A

Patrimoine canadien élabore et mette en œuvre, d'ici le 31 décembre 2004, une campagne de promotion de TV5 parmi les anglophones du Canada.

Patrimoine canadien (PCH) appuie la recommandation de la commissaire. D'ailleurs, PCH a déjà mené des initiatives afin de mieux faire connaître TV5 auprès des communautés anglophones du Canada. Ces initiatives sont, pour la plupart, mises en œuvre par l'opérateur canadien TV5 Québec Canada, qui est le mieux placé pour faire connaître la chaîne au public canadien.

Par exemple, en mai 2003, Patrimoine canadien s'est associé à TV5 Québec Canada, TV5 Monde et Radio-Canada afin de diffuser « 24 heures à Vancouver ». Dans le cadre de ces « 24 heures », TV5 Québec Canada, avec l'appui financier de PCH, a mené une campagne publicitaire auprès du public canadien, tant anglophone que francophone. L'événement a été couvert par plusieurs quotidiens canadiens anglais dont le *Globe and Mail* et le *National Post* de même que le *Vancouver Sun*, le *Time Colonist*, le *Montreal Gazette*, le *Whitehorse Star* et le *Red Deer Advocate*.

De plus, PCH finance, par l'entremise de son entente de contribution avec TV5 Québec Canada, des initiatives publicitaires afin de mieux faire connaître TV5.

PCH continuera de travailler étroitement avec TV5 Québec Canada afin d'élaborer et de mettre en place une campagne de promotion visant à mieux faire connaître TV5 auprès des communautés anglophones canadiennes.

Recommandation 7B

Patrimoine canadien encourage activement la participation d'autres provinces et territoires, notamment l'Ontario, aux émissions et au financement de TV5.

Programmation canadienne à TV5 :
PCH veille à s'assurer que la programmation canadienne, que ce soit sur TV5 Québec Canada (qui gère le signal au Canada) ou sur TV5 Monde (qui gère les sept autres signaux à travers le monde), soit représentative de toute la Francophonie canadienne. Toutefois, il est à noter que les deux opérateurs de TV5 font leur propre choix de programmation.

La programmation canadienne diffusée par TV5 Québec Canada provient pour l'essentiel de producteurs indépendants du Québec ainsi que du reste du Canada. Afin de rehausser la représentation des émissions de producteurs de l'extérieur du Québec, PCH a déjà financé des initiatives permettant de produire de telles émissions. Il importe de noter que TV Ontario fait partie du conseil d'administration de TV5 Québec Canada.

En ce qui a trait au contenu canadien diffusé sur les signaux gérés par TV5 Monde, la responsabilité de présenter l'offre programmatique canadienne revient à Radio-Canada qui travaille en collaboration avec TV5 Québec Canada et Télé-Québec au sein d'un comité de programmes. Radio-Canada doit veiller à proposer un éventail d'émissions représentatives de toute la Francophonie canadienne.

Il est toutefois important de noter que le choix des émissions retenues revient à TV5 Monde, sur la base de l'offre canadienne. La décision finale concernant la diffusion d'émissions canadiennes par TV5 Monde ne revient donc pas aux partenaires canadiens.

Financement à TV5 :
TV5 Monde est financée par cinq gouvernements bailleurs de fonds tandis que TV5 Québec Canada est strictement financée par les gouvernements du Canada et du Québec.

La décision d'accepter un nouveau gouvernement bailleur de fonds au sein de TV5 Monde revient à la Conférence des ministres responsables de TV5. En ce qui a trait à TV5 Québec Canada, il revient aux gouvernements du Canada et du Québec d'en décider.

Si un autre gouvernement provincial ou territorial souhaitait participer au financement de TV5, la demande devrait en être faite aux instances gouvernementales respectives à qui revient la décision.

Recommandation 8

le ministère des Affaires étrangères et Patrimoine canadien emploient les résultats de l'examen en cours de la participation du Canada aux institutions de la Francophonie pour assurer que la population francophone du Canada est parfaitement représentée.

Nonobstant le fait que les gouvernements du Québec et du Nouveau-Brunswick participent en tant que membres de l'Organisation internationale de la Francophonie, les autorités gouvernementales fédérales qui siègent aux diverses instances de la Francophonie multilatérale internationale représentent tous les Canadiens, quelle que soit leur langue d'usage ou leur langue maternelle. L'événement saillant en Francophonie est, en effet, la tenue, à tous les deux ans, du Sommet, auquel le premier ministre du Canada, représentatif de toute la population canadienne, participe. La population canadienne est donc déjà représentée au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie et de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

Au niveau des opérateurs de la Francophonie, il faut mentionner que l'Agence universitaire de la Francophonie regroupe parmi ses membres presque toutes les universités francophones hors Québec; que l'Assemblée des parlementaires de la Francophonie (APF), qui tiendra son assemblée à l'Île-du-Prince-Édouard en juillet prochain, inclut la participation des parlementaires de toutes les provinces; et que l'Association des maires (AIMF) est accessible aux municipalités canadiennes.

Pour ce qui est de la participation canadienne au sein de TV5 et des Jeux de la Francophonie, prière de voir les éléments de réponse des recommandations 7b et 9.

Recommandation 9

Compte tenu du fait que le Québec et le Nouveau-Brunswick sont déjà actifs au sein de la Francophonie, nous recommandons que le ministère des Affaires étrangères et Patrimoine canadien élaborent, d'ici le 31 décembre 2004, une stratégie visant à accroître la participation des gouvernements des autres provinces et territoires aux institutions, aux projets et aux événements de la Francophonie.

À titre d'État membre de l'Organisation internationale de la Francophonie, le Canada représente tous les Canadiens et Canadiennes au sein des institutions et des instances de la Francophonie. Le Québec et le Nouveau-Brunswick ont obtenu le statut de « gouvernement participant » au sein de la Francophonie, respectivement en 1971 et 1977. Les autres provinces sont incluses dans de nombreux événements de la Francophonie. À la suite d'une invitation du premier ministre lancée aux premiers ministres des provinces qui ont une forte représentation francophone et qui ont exprimé un intérêt, des provinces comme l'Ontario, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard ont désigné des représentants pour se joindre à la délégation canadienne participant aux Sommets des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie.

Les Jeux de la Francophonie sont un autre excellent exemple. Conformément aux modalités de sa participation à la Francophonie internationale, le Canada inscrit une seule délégation aux Jeux de la Francophonie, constituée de trois équipes distinctes : le Canada, le Canada-Québec et le Canada-Nouveau-Brunswick.

Le ministère du Patrimoine canadien est responsable d'organiser et de coordonner toutes les activités liées à la participation des athlètes et des artistes qui représentent l'Équipe Canada aux Jeux de la Francophonie. Durant l'ensemble des étapes menant à la sélection de l'Équipe Canada, la dimension pancanadienne est une préoccupation constante.

Le gouvernement du Canada n'est d'aucune manière directement engagé dans la sélection des athlètes et des artistes qui participent aux Jeux de la Francophonie. Cette tâche est assurée par les organisations nationales de sports, de concert avec les fédérations sportives du Québec et du Nouveau-Brunswick pour les athlètes, et par un organisme non gouvernemental pour les artistes.

L'Équipe Canada sélectionne ses membres dans l'ensemble du pays. L'Équipe Canada peut comprendre pour sa part des personnes originaires de toute province et tout territoire canadiens. La sélection des artistes et des athlètes est établie en vertu du principe de

l'excellence et de manière à assurer l'égalité de traitement des participants. À cet égard, la langue du participant ne constitue pas un critère de sélection.

Le recrutement, la sélection et l'encadrement des artistes de l'Équipe Canada sont confiés à un entrepreneur à la suite d'un appel d'offres lancé par l'entremise du service électronique officiel du Canada. Cet entrepreneur doit détenir des connaissances approfondies des communautés et des divers contextes artistiques et culturels de l'ensemble du Canada.

La promotion des concours culturels visant la sélection des membres couvre l'ensemble du pays. Les avis au public englobent autant les médias anglophones que francophones. Les artistes sont choisis selon un processus de sélection nationale faisant appel à des jurys de pairs composés d'artistes et d'intervenants culturels et représentant, de manière équitable, l'Ouest, l'Est et le centre du Canada.

Recommandation 10

a) **dans le cadre du programme fédéral de promotion de la diversité culturelle, Patrimoine canadien, de concert avec le ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères responsables et gouvernements provinciaux, participe à la mise en œuvre de toutes les résolutions et recommandations en matière de diversité culturelle au sein de l'Organisation des États américains, qui sont en attente depuis le Sommet de Québec en 2001.**

b) **Patrimoine canadien, de concert avec d'autres États membres de l'OEA, d'ici le 31 décembre 2004, prenne les mesures qui s'imposent pour intégrer complètement la diversité linguistique au mandat de l'Institut pour la connectivité des Amériques.**

Patrimoine canadien s'est fait le champion de la promotion de la diversité culturelle et linguistique au sein de l'OEA et dans le processus du Sommet des Amériques, et continuera de poursuivre les objectifs énoncés dans le plan d'action du Sommet. Plus précisément :

- Patrimoine canadien a contribué à assurer le succès de la première réunion des ministres et des fonctionnaires chargés de la culture, qui a eu lieu à Cartagena (Colombie) les 12 et 13 juillet 2002. La déclaration et le plan d'action de Cartagena ont réaffirmé la nécessité de promouvoir une plus grande prise de conscience et une meilleure compréhension de la diversité culturelle et linguistique des Amériques.

- Le Canada, en tant que vice-président du Comité interaméricain sur la culture, appuie les négociations intergouvernementales en prévision de la deuxième réunion des ministres et des fonctionnaires chargés de la culture, qui se tiendra à Mexico les 23 et 24 août 2004.

- Patrimoine canadien, par le biais de l'Observatoire culturel canadien, a financé une étude de faisabilité en vue d'établir un observatoire interaméricain de politiques culturelles. Les fonctions de cet observatoire seraient entre autres de faciliter l'échange d'informations sur les politiques culturelles et la diversité culturelle dans les États membres et de promouvoir la diffusion des informations culturelles sur les Amériques à l'échelle de l'hémisphère et dans le monde.

- Patrimoine canadien, de concert avec l'OEA, a organisé un atelier de partage des connaissances sur la diversité culturelle, l'emploi des jeunes et les échanges entre jeunes. L'importance de la dualité linguistique du Canada était l'un des thèmes communiqués aux participants, qui provenaient des six États membres de l'OEA.

La participation de délégations provinciales, notamment du gouvernement du Québec, à l'échelon ministériel et des fonctionnaires a favorisé une meilleure compréhension de la diversité linguistique du Canada.

Patrimoine canadien a activement encouragé et appuyé la traduction des documents de l'OEA en anglais en français.

En tant que champion de la diversité linguistique et culturelle à l'OEA et dans le processus du Sommet des Amériques, le gouvernement du Canada travaillera à mieux intégrer la diversité linguistique au mandat de l'Institut pour la connectivité dans les Amériques.

Nota : L'OEA ne devrait pas figurer dans la section du rapport intitulée « Libéralisation des échanges commerciaux » puisqu'il ne s'agit pas d'une instance commerciale comme l'OMC.

Recommandation 11

d'ici le 31 décembre 2004, le ministère des Affaires étrangères étudie l'impact économique, sur la collectivité francophone du Canada, de la politique d'unilinguisme anglais de la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique, et l'efficacité des efforts actuellement déployés en matière de communication.

Le rapport tente de faire un rapprochement entre les politiques du Canada au sein de l'OEA et au sein de l'APEC et, indirectement, critique le gouvernement du Canada parce qu'il n'a pas réussi à imposer le français comme langue officielle de l'APEC alors qu'il a réussi à le faire à l'OEA et au sein de l'organisation du Sommet des Amériques. Cette critique est à notre avis injustifiée. L'OEA regroupe des pays dont la majorité des populations ne parlent que quatre langues : l'espagnol, le portugais, l'anglais et le français.

Il a donc été relativement facile pour les pays membres de s'entendre sur une organisation multilingue qui utiliserait quatre langues. Dans le cas de l'APEC, ce n'est pas de quatre langues dont nous parlons, mais plutôt de 14 langues (l'anglais, le français, le mandarin [de Chine], le mandarin [de Taiwan], le cantonais, le coréen, le japonais, le thaï, le bahasa [d'Indonésie], le bahasa [de Malaisie], le tagalog, l'espagnol, le motu [la plus répandue des 700 langues qui se parlent en Papouasie-Nouvelle-Guinée] et le vietnamien). Comme le français se situe au 14^{e} rang des langues les plus parlées dans la région de l'APEC, il serait extrêmement difficile de l'imposer comme langue officielle sans donner un statut égal aux 13 autres langues. De plus, il serait impossible de fonctionner en 14 langues dans le contexte d'une organisation de la taille de l'APEC (dont le secrétariat ne compte que 40 personnes avec un budget annuel de moins de 5 millions de dollars).

Cela étant dit, le gouvernement du Canada fait tout en son possible pour s'assurer que le travail de l'APEC et les services de l'organisation qui sont destinés au monde des affaires sont accessibles aux Canadiens dans les deux langues officielles. Nous avons pour ce faire créé un site Internet qui offre une foule de renseignements sur l'APEC en anglais et en français, et nous répondons à toutes les demandes d'information que nous recevons sur l'APEC dans la langue officielle du demandeur. Nous organisons également des séances d'information sur l'APEC pour les gens d'affaires et pour les organisations non gouvernementales. Celles-ci sont bilingues, ou en français quand elles ont lieu dans des régions francophones.

De plus, le Canada est reconnu comme étant l'un des plus ardents défenseurs du concept de la diversité culturelle au sein de l'APEC, où nous nous assurons que l'organisation n'adopte pas de positions communes prônant l'utilisation d'une langue plutôt qu'une autre par les citoyens des économies membres. De plus, il y a un grand nombre de francophones au sein des délégations du Canada qui assistent aux réunions de l'APEC, et il est très évident pour toutes les autres délégations que le Canada est un pays bilingue. Les réunions de délégation sont bilingues, et les délégués canadiens communiquent très fréquemment entre eux en français. De plus, le président du comité le plus important de l'APEC est actuellement un Canadien français.

Recommandation 12

pour chaque mission commerciale, le ministère des Affaires étrangères rappelle aux ministères et organismes participants qu'ils doivent s'assurer que les droits linguistiques des représentants du secteur privé sont respectés en tout temps.

Le rapport mentionne en particulier la mission commerciale du Canada à Santiago, au Chili, qui a eu lieu en décembre 2003. Le ministère des Affaires étrangères reconnaît l'importance de la recommandation 12 mais estime avoir satisfait à cette exigence lors de la planification et de l'exécution de la mission. Le ministère a pris toutes les précautions nécessaires pour informer ses partenaires fédéraux, tant verbalement que par écrit, de leur obligation de présenter l'information dans les deux langues officielles par respect pour les participants à la mission.

Lorsqu'est établie une mission commerciale du Canada et qu'elle comporte une dimension culturelle, le programme Routes commerciales voit à ce que les entreprises concernées participent à la mission dans le cadre d'Équipe commerciale Canada – Produits et services culturels (ECC-PSC), mécanisme par lequel le secteur culturel collabore avec le ministère du Patrimoine canadien et le reste du gouvernement du Canada pour préparer les entreprises à exporter et à régler les problèmes de développement commercial à l'échelle internationale. Tous les organismes canadiens voués aux arts et à la culture peuvent participer à l'ECC-PSC (un conseil consultatif de l'industrie), qui inclut des représentants des deux groupes linguistiques.

Recommandation 13

d'ici le 30 décembre 2004, le ministère du Commerce international examine ses priorités pour s'assurer qu'elles tiennent compte intégralement de la dualité linguistique et qu'il modifie ses programmes en conséquence, notamment ceux touchant les missions commerciales.

Du point de vue du Service des délégués commerciaux, les priorités et les résultats visés sont fonction des priorités de Commerce international Canada. Le plus souvent, celles-ci reposent non pas sur des secteurs particuliers, mais sur des domaines généraux, comme « une base étendue d'entreprises canadiennes actives sur les marchés étrangers ». Chacun de nos bureaux commerciaux à l'étranger se fonde sur ces priorités pour élaborer ses propres plans. Pour chacun, les secteurs prioritaires sont déterminés par le milieu local des affaires et par l'intérêt que les entreprises canadiennes portent à ce marché. Le rapport mentionne l'exemple précis du gouvernement chilien qui souhaite faire la promotion de l'enseignement de la langue seconde. Notre mission à Santiago a pris note de ce débouché et l'a défini comme un secteur prioritaire pour les entreprises canadiennes. Cette priorité n'est donc pas partagée par l'ensemble de nos missions à l'étranger.

Nos bureaux commerciaux à l'étranger examinent constamment l'environnement local des affaires, et leur plan d'activités annuel reflète le résultat de leur examen. Les missions commerciales et d'autres éléments de la stratégie respective des bureaux découlent des résultats visés par chacun dans des secteurs particuliers. Si leur analyse du marché local révèle l'existence de débouchés de nature linguistique, leur plan d'activités tiendra compte de ce facteur.

Recommandation 14A

le ministère des Affaires étrangères prenne des mesures, d'ici le 30 septembre 2004, pour élargir la participation du Canada aux célébrations annuelles de la Francophonie dans le monde entier.

Depuis plusieurs années, le ministère des Affaires étrangères a lancé un programme d'appui pour permettre à nos ambassades de célébrer la Journée internationale de la Francophonie. Chaque année, de plus en plus de missions se prévalent de ce programme. En 2003, plus de 60 missions et en 2004 plus de 80 missions ont organisé des activités pour fêter la Journée internationale de la Francophonie.

Cet appui se traduit par l'octroi d'un budget pour permettre à nos ambassades de mettre sur pied leurs propres initiatives (spectacles, colloques, concours littéraires, festivals de films et dictées) ou de s'associer aux initiatives prises en ce sens par un groupe de représentants de pays de la Francophonie; l'envoi de livres par des auteurs canadiens francophones pour récompenser les lauréats de concours, l'envoi de CD de musique francophone pour diffusion à la radio, de cassettes vidéo pour la télévision et/ou le cinéma, des drapeaux et autres articles promotionnels.

Recommandation 14B

le ministère des Affaires étrangères profite du projet d'extension de la représentation du Canada aux États-Unis pour intégrer la dualité linguistique aux priorités et aux activités des nouvelles missions et des missions modernisées.

Tous les postes occupés par des agents canadiens dans les nouvelles missions créées aux États-Unis satisfont aux exigences linguistiques définies par le ministère. Le service y sera assuré dans les deux langues officielles du Canada.

Recommandation 15

d'ici le 31 décembre 2004, le ministère des Affaires étrangères élabore et mette en œuvre une stratégie visant à circonscrire et à atténuer les faiblesses actuelles en matière d'intégration de la dualité linguistique aux programmes culturels de toutes les missions diplomatiques.

Nous appuyons sans réserve le principe de la dualité linguistique. Cela dit, cette recommandation ne nous semble pas appropriée, négligeant le caractère forcément très divers et les contraintes très réelles de notre réseau à l'étranger. Le rapport indique qu'en raison du caractère permutant de la dotation de plusieurs postes à l'étranger, il y a peu de chance que nos missions intègrent de façon constante et uniforme la dualité linguistique à la promotion culturelle. La question n'est pas là, à notre avis. Notre représentation à l'étranger est variée dans sa nature même, tant dans la motivation qui nous a conduits à ouvrir telle ou telle mission et les priorités de chacune d'entre elles, que dans la taille des budgets et des effectifs dont elles disposent. (L'exemple de PARIS, à cet égard, est assez éloquent : la mission a obtenu des sommes très importantes pour la mise en œuvre de l'initiative Canada-France 2004. De telles ressources sont exceptionnelles et il serait vain de croire que l'ensemble des missions puisse mettre en œuvre des programmes aussi complets, sur la base des ressources existantes). Dans un réseau comme le nôtre, l'uniformité absolue est difficile à atteindre. On ne peut parler que de concordance avec les priorités du Ministère, ce que nous réussissons admirablement bien sur plusieurs tableaux, dont celui de la dualité linguistique.

Recommandation 16

le ministère des Affaires étrangères mette en place, d'ici le 30 septembre 2004, un mécanisme de contrôle des activités en matière d'études canadiennes à l'échelle des missions et encourage celles-ci, là où c'est nécessaire, à adopter des mesures proactives, conformément au principe de la dualité linguistique du Canada.

Le rapport souligne le rôle efficace et influent qu'assument les missions canadiennes à l'étranger pour assurer l'inclusion de la dualité linguistique dans les nombreuses activités très fructueuses du Programme d'études canadiennes. Ces activités font déjà l'objet d'un contrôle régulier, comme en témoignent le cadre de responsabilisation pour la gestion du risque et le cadre de responsabilisation axé sur les résultats de la Direction générale. Nous avons l'intention de maintenir l'approche proactive actuelle dans ce domaine. Nous ne croyons pas qu'un autre mécanisme de contrôle officiel soit nécessaire.

Nota : Routes commerciales a pour but, entre autres, d'assurer un meilleur positionnement international des produits et services culturels canadiens de langues française et anglaise. La nature même du programme favorise la dualité linguistique. Les cinq agents chargés de Routes

commerciales possèdent, au minimum, le profil linguistique CBC. Ils ont tous des responsabilités du côté de l'investissement, mais il est important de noter que Patrimoine canadien est tenu de se conformer à la Loi sur Investissement Canada *(qui restreint la recherche d'investissements sous forme de propriété étrangère).*

Recommandation 17

le ministère du Commerce international circonscrive et mette en place, d'ici le 30 septembre 2004, des moyens d'améliorer efficacement la réaction de toutes les autres administrations gouvernementales du Canada aux occasions d'investissement étranger.

Bien que Patrimoine canadien ne soit pas visé directement par cette recommandation, celle-ci concerne à la fois le commerce, l'investissement et la participation provinciale. Par exemple, l'« important salon commercial » organisé à Paris n'était pas centré sur l'investissement proprement dit (ce que nous appellerions partenariats ou alliances stratégiques), mais plutôt sur les nouveaux débouchés. Par conséquent, cette recommandation devrait préciser « commerce et investissement » ou être reformulée de manière à mettre l'accent sur l'investissement.

Le Ministère encourage la participation de tous les autres ordres de gouvernement au dossier de l'investissement. En fait, cette recommandation n'est pas claire; la question n'est pas d'améliorer « la réceptivité de toutes les autres administrations gouvernementales du Canada aux occasions d'investissement étranger », car cette réceptivité est déjà très bonne. Le défi consiste plutôt à coordonner nos efforts pour y répondre. Or, il y a déjà de nombreuses activités en cours à cet égard :

- Les bureaux sont en contact direct et constant avec les provinces, les territoires et les municipalités pour connaître les intérêts en matière d'investissement et les aider à profiter des occasions qui se présentent;

- Commerce international Canada (CICan) tient des réunions annuelles avec chaque province et chaque territoire pour discuter de leurs plans et priorités d'investissement ainsi que des nôtres, et pour déterminer la meilleure façon de coordonner les efforts;

- CICan communique tous les mois avec les provinces et les territoires pour coordonner les plans de commercialisation;

- CICan compte une direction qui se consacre aux partenariats, notamment avec les provinces, les territoires et les municipalités;

- CICan est représenté au conseil d'administration de l'Association canadienne de développement économique, qui s'intéresse surtout à l'investissement;

- CICan a été l'hôte (20 et 21 avril) d'une réunion fédérale-provinciale-territoriale à l'échelon des sous-ministres adjoints pour discuter de l'ensemble des activités d'investissement (comment attirer, retenir et accroître les investissements) et des meilleurs moyens de coordonner nos efforts et d'exploiter au mieux nos ressources;

- CICan collabore régulièrement avec les provinces et les territoires pour financer conjointement des activités majeures, dont celles qui entourent les salons et les foires de commerce et d'investissement;

- Huit provinces et une vingtaine de municipalités ont participé à l'étude internationale Choix concurrentiels que KPMG a récemment publiée. C'est CICan qui a coordonné l'ensemble de cette initiative;

- CICan communique désormais aux provinces et aux territoires ses plans d'action à l'égard des marchés priori aires;

- CICan tient des réunions avec les organismes régionaux de développement et les grandes municipalités dans le cadre de ses programmes annuels de consultation continue;

- CICan travaille actuellement avec les provinces et les municipalités pour définir des programmes concertés de post-intervention et de maintien et d'accroissement de l'investissement, pour préciser les rôles et les responsabilités de tous les intervenants, pour partager l'information à plus vaste échelle, pour échanger sur les pratiques exemplaires, etc.;

- CICan est en train de lancer un système de gestion des connaissances sur Internet pour donner aux provinces, aux territoires et aux municipalités le moyen d'avoir des discussions bidirectionnelles sur l'élaboration des politiques et les questions stratégiques;

- CICan administre le Programme de soutien à l'investissement communautaire, seul programme fédéral visant à aider les collectivités à développer leur profil d'investissement et leur pouvoir d'attraction;

- CICan fournit de l'information à ses partenaires sur les cibles qui, à son avis, sont les plus susceptibles de répondre positivement à une approche d'investissement donnée;

- CICan administre le programme Profils des collectivités, qui procure des informations sur le Web concernant un grand nombre de collectivités canadiennes;

- La stratégie globale de CICan qui vise à attirer et à garder les investissements comporte quatre éléments majeurs, dont le partenariat, qui joue un rôle essentiel dans tous les aspects de notre travail, notamment à l'égard des provinces, des territoires et des municipalités.

Recommandation 18

le ministère des Affaires étrangères, de concert avec le ministère du Commerce international et Patrimoine canadien, dresse, d'ici le 31 décembre 2004, un plan d'action destiné à garantir une intégration plus étroite des activités culturelles et commerciales dans nos missions diplomatiques.

Le gouvernement du Canada appuie l'objectif d'assurer une plus grande intégration des activités culturelles et commerciales de nos missions diplomatiques. Les produits et services canadiens dans le secteur des arts et de la culture contribuent à exprimer notre diversité, nos valeurs et notre identité, tout en étant un aspect important de la nouvelle économie du Canada ainsi qu'une partie essentielle de notre profil d'exportation.

En raison de la taille très variée des effectifs et des budgets dans chacune des missions, le réseau de promotion des affaires culturelles et commerciales d'Affaires étrangères Canada (AEC) se doit d'être hybride. Il en va de même pour la promotion des services d'éducation. Certaines missions ont l'avantage d'avoir des employés affectés à ces fonctions dans des services distincts. D'autres se doivent de regrouper ces activités au sein d'une même section, que celle-ci soit une section des relations générales, des affaires culturelles ou académiques, des affaires publiques, des communications ou du commerce. Les activités sont déjà parfaitement intégrées à plusieurs niveaux et les employés concernés dans les missions et à la Direction de la promotion des arts et des industries culturelles et la Direction des relations académiques internationales travaillent de façon concertée. Les cas d'exception soulignés par le rapport ne sont pas représentatifs et les moyens de remédier aux problèmes qui surviennent existent déjà. Pour ce qui est de la relation entre AEC et CICan au sujet de la promotion des arts et des industries culturelles, la possibilité d'un protocole d'entente était déjà à l'étude avant la réception du rapport. Ce protocole d'entente viserait à renforcer et à perpétuer cette intégration.

Nous suggérons que le premier paragraphe de la page 29 qui se lit comme suit : « L'une des plus récentes initiatives a été un important salon commercial organisé par Patrimoine canadien à Paris, dont le thème était précisément axé sur les entreprises culturelles de langue française » soit modifié. Cette phrase pourrait être remplacée par celles-ci :

« L'une des plus récentes initiatives a été un important forum international du commerce culturel organisé par Patrimoine canadien à Paris, dont le thème portait précisément sur les marchés francophones de l'Europe et de l'Afrique, et auquel les entrepreneurs culturels canadiens de partout au pays pouvaient participer. Ce forum avait pour but d'exposer ces entrepreneurs aux marchés francophones et de les aider à établir des partenariats avec des gens d'affaires de langue française. »

Veuillez noter également que le forum du commerce culturel n'était pas un salon commercial et n'était pas axé uniquement sur les entreprises culturelles de langue française.

Recommandation 19

a) **le ministère des Affaires étrangères prenne des mesures immédiates pour fournir un service bilingue actif au sein des sections des affaires consulaires de toutes les missions diplomatiques.**

b) **d'ici le 30 septembre 2004, il instaure un mécanisme efficace de contrôle de la capacité de service bilingue dans ces sections.**

Le rapport présente clairement la situation des services consulaires : « Dans la majorité des endroits visités, nous avons observé que le personnel consulaire de première ligne est très sensible aux besoins linguistiques et aux droits des clients. L'excellent niveau de bilinguisme du personnel consulaire constitue la norme. » Les recommandations à cet égard semblent se baser sur quelques cas isolés, plutôt que sur la norme des sections consulaires canadiennes à l'étranger.

Nous pouvons répondre à ces recommandations en soulignant ce que le rapport mentionne déjà : « Tous les postes consulaires et diplomatiques du Canada sont désignés bilingues pour les services offerts au public en vertu du paragraphe10(a) du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services.* » La gestion des missions à l'étranger, y compris le respect des politiques ministérielles et pangouvernementales, est la responsabilité des chefs de mission. Ceux-ci sont tenus responsables de la mise en œuvre de ces politiques dans le cadre du processus d'entente de gestion du rendement et par le biais des vérifications et des évaluations effectuées par le Bureau de l'inspecteur général.

La mise en œuvre des recommandations, et ce dans les délais prescrits, sera contrôlée lors des vérifications de l'inspecteur général. Il y a lieu de noter que le *Guide de vérification de la gestion des ressources humaines dans les missions à l'étranger* a récemment été mis à jour pour assurer un examen plus rigoureux de l'administration des langues officielles dans les

missions. Le guide comprend des mesures permettant de s'assurer que les responsables du programme consulaire ont la capacité de s'acquitter de leur obligation d'offrir des services dans les deux langues officielles, de le faire de façon proactive, d'assurer un affichage approprié, de mettre à la disposition du public des formulaires et des prospectus dans les deux langues et de dispenser, au besoin, une formation linguistique au personnel recruté sur place.

À Ottawa, la Direction générale des affaires consulaires offre toujours ses services dans les deux langues officielles.

Recommandation 20

le ministère des Affaires étrangères réévalue, d'ici le 31 décembre 2004, les dispositions de sa politique sur les langues officielles touchant la langue des publications, afin de veiller à ce que le caractère bilingue du Canada soit intégralement respecté en tout temps et que les missions diplomatiques du Canada disposent des outils et des ressources financières dont elles ont besoin pour remplir ces exigences.

Tout en exigeant que les communications avec le public canadien se fassent toujours dans les deux langues officielles, la politique sur les langues officielles des deux ministères permet qu'un nombre limité de documents soit accessible aux non-Canadiens dans la langue qu'ils préfèrent.

C'est pourquoi les sites Web établis par les missions diplomatiques canadiennes à l'intention du public local peuvent être présentés exclusivement dans la langue locale. Chaque site destiné au public local doit être désigné comme tel en anglais, en français et dans la langue locale.

Recommandation 21

le ministère des Affaires étrangères prenne, d'ici le 30 septembre 2004, des mesures pour s'assurer que les services de sécurité de toutes les missions diplomatiques du Canada soient activement offerts et immédiatement disponibles dans les deux langues officielles.

Dans les missions à l'étranger, les services de sécurité sont ordinairement assurés par des tiers. De ce fait, il arrive souvent que les exigences relatives à l'autorisation de sécurité l'emportent sur les compétences en matière de langues officielles. Le Ministère entreprendra un examen de ses procédures et systèmes pour s'assurer que les services de sécurité sont activement offerts et immédiatement disponibles dans les deux langues officielles.

Recommandation 22

le ministère des Affaires étrangères adopte, d'ici le 31 décembre 2004, un programme global de soutien afin de s'assurer que les employés recrutés sur place possèdent les compétences linguistiques requises en matière de bilinguisme et ce, dans l'ensemble des missions diplomatiques. Ce programme doit comporter des lignes directrices et prévoir les ressources et l'aide directe nécessaires.

Le rapport reflète assez bien la situation. Il importe de souligner qu'il n'est pas nécessaire que tous les employés locaux soient bilingues. En effet, la direction de la mission pourrait juger qu'elle dispose de capacités bilingues suffisantes pour qu'il ne soit pas nécessaire de désigner bilingue un poste local donné. Au besoin, il incomberait à l'employé non bilingue de demander l'aide de collègues bilingues pour pouvoir communiquer avec des clients canadiens dans l'autre langue. Il est pratique de fonctionner de la sorte dans les pays où la connaissance de nos deux langues officielles est peu courante. Pour cette raison, il n'est pas réaliste d'exiger que tous les employés recrutés sur place soient bilingues. Le rapport mentionne également que « dans tous les cas, leur compétence dans la langue seconde a été évaluée officieusement durant l'entrevue ». Les employés locaux ne sont pas assujettis aux normes établies par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique à l'intention des fonctionnaires fédéraux. Les exigences linguistiques sont surtout considérées comme des compétences techniques ou comme des aptitudes, qui peuvent donc être évaluées au cours de l'entrevue ou au moyen d'un examen écrit, selon ce qui est établi par la mission.

Affaires étrangères Canada réexaminera l'actuel programme de soutien pour les personnes recrutées sur place afin de cerner les améliorations pouvant être apportées au chapitre des lignes directrices, des ressources et de l'aide directe.

Recommandation 23

le ministère des Affaires étrangères élabore, d'ici le 30 septembre 2004, une stratégie visant à aider le personnel permutant à conserver ses compétences dans la langue seconde.

Le ministère des Affaires étrangères offre à tout le personnel, et pas seulement aux employés permutants, l'occasion de maintenir les connaissances linguistiques acquises. Les programmes prévus à cet effet comprennent la formation de maintien à l'Administration centrale qui offre deux heures de cours par semaine entre octobre et juin. De plus, des programmes de formation à distance sont offerts à tous les employés qui souhaitent maintenir leurs capacités de lecture, d'écriture et de compréhension. Chaque année, trois sessions de formation de huit semaines sont organisées. Le Ministère a également l'intention d'offrir des cours d'expression orale à distance, aussitôt que les difficultés techniques auront

été réglées. Les employés ont en outre accès à des programmes d'enseignement des langues officielles basés sur Internet, auxquels ils peuvent recourir pour maintenir leurs connaissances. Enfin, tous les employés peuvent aussi obtenir le remboursement de cours privés s'ils souhaitent suivre des cours de langue hors du lieu de travail.

Recommandation 24

le greffier du Conseil privé et les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international prennent les mesures qui s'imposent, dans leur institution respective, pour assurer que tous les futurs candidats à des postes de représentants du Canada du plus haut niveau satisfont à l'exigence CBC liée à la compétence en langue seconde.

Cette recommandation ne peut pas être adressée au greffier. La nomination par le gouverneur en conseil des hauts représentants du Canada à l'étranger est la prérogative du gouvernement en place.

En ce qui concerne les nominations de personnes membres de la fonction publique, le ministère des Affaires étrangères a pris les mesures nécessaires pour satisfaire à cette exigence en ce qui concerne les ambassadeurs, les hauts-commissaires et les consuls généraux (chefs de mission). Depuis trois ans, les candidats aux postes de chef de mission qui sont des employés du Ministère sont censés satisfaire à la norme linguistique CBC avant de quitter Ottawa pour entreprendre leurs fonctions. Depuis cette année, l'exigence est étendue aux fonctionnaires d'autres ministères et organismes fédéraux. De plus, les agents qui n'ont pas atteint le niveau CBC sont exclus des mutations latérales entre les postes de chef de mission. Avant d'être réaffectés, ils doivent rentrer à l'Administration centrale pour suivre la formation linguistique nécessaire.

Recommandation 25

le ministère des Affaires étrangères prenne, d'ici le 31 décembre 2004, des mesures pour mieux intégrer la compréhension de la dualité linguistique du Canada dans les programmes de formation professionnelle du personnel recruté sur place.

Le ministère offre actuellement des programmes d'enseignement à distance du français et de l'anglais, qui ont beaucoup de succès parmi les employés recrutés sur place (FRP). L'un des cours aborde la question de la dualité linguistique par l'examen de la Francophonie au Canada et dans d'autres pays.

Plusieurs cours professionnels sont offerts chaque année au Canada à l'intention des ERP. Ils sont conçus pour permettre aux employés qui doivent expliquer et promouvoir les intérêts canadiens d'avoir une meilleure compréhension du contexte socioéconomique canadien et, ainsi, d'être mieux préparés à leurs fonctions. Il arrive souvent, dans ces conditions, que le débat porte sur la façon dont la dualité linguistique du pays se manifeste dans le cadre de l'emploi. Nous augmenterons nos efforts pour intégrer la dualité linguistique dans nos cours en demandant aux animateurs d'aborder ce thème et ses conséquences sur le travail des employés.

Recommandation 26

le ministère des Affaires étrangères réévalue son réseau de champions des langues officielles dans les missions diplomatiques et qu'il instaure, d'ici le 30 septembre 2004, des moyens d'améliorer leur efficacité à promouvoir la dualité linguistique, y compris par l'adoption d'objectifs linguistiques dans chaque mission.

Depuis les années 1980, le ministère demande aux chefs de mission de charger un agent de l'administration courante du programme des langues officielles dans la mission. Les chefs de mission conservent cependant la responsabilité ultime du programme. De plus, tous les employés, aussi bien dans les missions qu'à l'Administration centrale, ont accès au site des langues officielles des Ressources humaines sur l'intranet. Ils peuvent y trouver tous les renseignements importants concernant le programme des langues officielles ainsi que des résumés des directives régissant le service au public et la langue de travail.

D'une façon générale, dès que la Section des langues officielles des deux ministères obtient le nom d'un nouveau champion en cette matière, elle lui fait parvenir une trousse d'information électronique qui résume ses principales responsabilités et contient des liens lui donnant accès à tous les sites pertinents de langues officielles. Ainsi, cette personne peut-elle acquérir les compétences nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions.

Recommandation 27

le ministère des Affaires étrangères révise, d'ici le 31 décembre 2004, ses processus de vérification et d'évaluation dans le but d'y inclure une évaluation de l'efficacité des politiques et des programmes quant à l'intégration de la dualité linguistique à tous les niveaux des opérations, y compris dans les missions.

Il est à noter que, par souci de brièveté, les rapports de vérification des missions ne mentionnent que les points à améliorer. Cette façon de procéder est nécessaire à cause de la multitude de politiques et de programmes administrés par les missions. Par conséquent,

si les exigences linguistiques sont pleinement satisfaites, les résultats sont mentionnés verbalement à la direction, les détails ne figurant donc pas dans le rapport écrit. À l'avenir, la Vérification développera les rapports pour qu'ils contiennent des observations pertinentes concernant la dualité linguistique. La vérification des politiques et des programmes comprendra en outre un examen de l'intégration de la dualité linguistique selon les besoins, c'est-à-dire si les programmes ou les missions en ont été officiellement chargés.

Les processus d'évaluation intègrent la dualité linguistique quand cet élément fait partie de la politique ou du programme évalué. À l'avenir, les rapports d'évaluation refléteront les conclusions relatives aux langues officielles.

Recommandation 28

le ministère des Affaires étrangères, à titre de chef de file de la réévaluation de la politique étrangère en cours à l'époque de notre étude, veille à ce que, dans l'élaboration de la nouvelle politique étrangère du Canada, la dualité linguistique soit reconnue comme une priorité du gouvernement et qu'elle soit efficacement intégrée à toutes les autres priorités.

Cette recommandation devrait porter sur la réévaluation de la politique internationale plutôt que sur la politique étrangère. En fait, toute référence à la « politique étrangère » devrait se lire « politique internationale ».

L'examen de la politique internationale (EPI) est actuellement en cours d'élaboration, conformément aux instructions du premier ministre, comme cadre intégré et complet de la politique internationale fondé sur une approche horizontale de l'ensemble de l'administration fédérale et de l'ensemble du Canada. Ses objectifs refléteront les meilleures aspirations du Canada pour lui-même et pour le monde. Nous prévoyons que le respect de la diversité, de la démocratie et des droits de la personne, ainsi que la promotion d'une croissance équitable, du développement durable et du progrès social, comptent parmi les thèmes qui domineront l'EPI. Nos avantages et atouts internationaux comprennent notre histoire et la dualité linguistique qui nous permettent de jouer un rôle de premier plan dans des organisations telles que la Francophonie et le Commonwealth, et de collaborer avec les membres de ces organisations dans les domaines d'intérêt commun. L'un des principaux objectifs stratégiques de l'EPI consiste à former de nouveaux partenariats avec les Canadiens pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique internationale. L'importance accrue qui sera accordée à la culture canadienne et au soutien des Canadiens qui vivent, travaillent, étudient, investissent et font des visites à l'étranger devrait multiplier les occasions de faire rayonner le Canada, y compris sa dualité linguistique, sur la scène internationale.